Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/2108

16. 11. 82

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1980

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 — 81 — 02 (80) — vom 16. November 1982 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1980 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann (Artikel 114 Abs. 2 GG, § 97 BHO). Er hat dabei Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

In die Bemerkungen sind Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 BHO). Über einen besonderen die Haushaltsführung im Jahre 1980 betreffenden Sachverhalt (Leistung von Ausgaben trotz qualifizierter Haushaltssperre) hat der Bundesrechnungshof bereits unter Nr. 16 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 (Drucksache 9/978) berichtet.

Die Bemerkungen beziehen sich auch auf die Sondervermögen des Bundes und auf bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof insbesondere, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten.

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte (anders als über deren Würdigung und die sich daraus ergebenden Folgerungen) Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1978 und 1979 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Stenographischer Bericht über die 115. Sitzung am 17. September 1982 i. V. m. Drucksache 9/1759). Wegen der Entlastungsbeschlüsse des Bundesrates vom 30. Januar 1981 für das Haushaltsjahr 1978 und vom 5. März 1982 für das Haushaltsjahr 1979 vgl. Drucksachen 9/136 und 9/1442.

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes sowie die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost.

Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Keine Prüfung hat im einzelnen in den Jahren 1980 und 1981 im Bereich des Einzelplanes 19 stattgefunden.

Wegen eines Überblicks über die Prüfung der Sondervermögen siehe Nr. 2.1.5 und 2.1.6. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Diese Stichproben können aber vielfach trotz Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen nur einen geringen Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffs erfassen. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt daher nicht ohne weiteres den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gelegt haben.

Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, mit seinen Schwerpunktprüfungen im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen. Er ist auch bestrebt, die Stichproben — bei den Vorprüfungsstellen zunehmend unter Verwendung mathematisch-statistischer Verfahren — so auszuwählen, daß sie ein repräsentatives Bild der Haushaltsführung in dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung mehrerer aufeinanderfolgender Haushaltsjahre läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof nur das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

Beratungstätigkeit

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten (§ 88 Abs. 2 BHO). Er hat von dieser Möglichkeit in weitem Umfang Gebrauch gemacht, und zwar im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts und aus sonstigen Anlässen. Besondere Schwerpunkte der Beratungen waren seit dem Jahre 1980 z.B. Äußerungen

- zur Beschaffungspraxis im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern,
- zur Personalwirtschaft beim Bundesgesundheitsamt,
- zum Entwurf des Berufsbildungsförderungsgesetzes sowie zu Möglichkeiten wirtschaftlicherer Durchführung von Aufgaben beim Bundesinstitut für Berufsbildung,
- zur Einführung eines Haushaltsüberwachungssystems bei der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung,
- zur Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Bereinigungsgesetzes,
- zu ausgewählten Teilbereichen des Sanitätswesens der Bundeswehr,
- zur Betätigung des Bundes bei der Deutschen Lufthansa.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat seit dem Jahre 1980 — neben weiteren gutachtlichen Stellungnahmen — u. a. folgende Gutachten erstattet:

— Gutachten zur Organisation des Vollzugs des Chemikaliengesetzes

Die Modellüberlegungen des BWV insbesondere zum Personalbedarf sind von der Bundesregierung beachtet worden und haben zu einer Straffung der Konzeption und zu stärkerer Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (auch im Hinblick auf den weiteren Aufbau der Vollzugsorganisation) beigetragen.

— Bericht zur Stellen- und Personalsituation beim Bundeskriminalamt

Der BWV hat dem Bundestag die für seine Entscheidung über den Personalhaushalt des Bundeskriminalamtes benötigten Informationen vermittelt. Im Zusammenhang damit wurden auch Fragen des Aufgabenzuschnitts und der Organisation behandelt.

— Gutachten zur Organisation der Deutschen Bibliothek

Der BWV hat verschiedene organisatorische Änderungen empfohlen sowie ein Personalwirtschaftssystem und ein Datenverarbeitungs-Gesamtkonzept angeregt. Nach dem Ergebnis seiner Untersuchungen kann die Deutsche Bibliothek bei sachgerechter Organisation und einer dem gesetzlichen Auftrag entsprechenden Aufgabenwahrnehmung mit rd. 280 Stellen gegenüber dem bisherigen Soll von 336 (unter Zugrundelegung der Arbeitsmengen des Jahres 1981) auskommen. Diese Hinweise sollten auch bei dem bevorstehenden Neubau für die Deutsche Bibliothek berücksichtigt werden.

1 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

Im folgenden kommt der Bundesrechnungshof auf frühere Bemerkungen zurück, weil Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist oder sich ergeben hat, daß die Stellungnahme des Bundesministers zur Sachlage nicht zutreffend war.

1.1 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974

— Drucksache 7/5849 Nr. 275 —

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, unwirtschaftliche Bahngärtnereien aufzulösen.

Der Deutsche Bundestag hat von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen in der Erwartung, daß die Auflösung umgehend vorgenommen werde (Plenarprotokoll vom 21. Juni 1978, S. 7908 i.V. m. Drucksache 8/1899).

Der Bundesminister war seinerzeit zu dem Ergebnis gekommen, daß sechs der neun Gärtnereien aufzulösen seien. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn entschloß sich aber im April 1978 zunächst zu einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die im August 1979 vorlag. Sie ergab, daß nur vier Betriebe ein negatives Ergebnis von insgesamt 0,1 Mio. DM aufwiesen; die übrigen hätten einen Überschuß von zusammen 0,7 Mio. DM erwirtschaftet.

Der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn stellte allerdings fest, daß die Untersuchung nicht alle Kosten und im übrigen die Marktpreise für die gärtnerischen Erzeugnisse nicht sachgerecht berücksichtigt hatte. Tatsächlich erwirtschafteten nur zwei Gärtnereien einen Überschuß, bei allen anderen ergab sich ein Verlust von insgesamt 0,55 Mio. DM.

Auf die Forderung des Bundesrechnungshofes, daraus Folgerungen zu ziehen und nunmehr dem Beschluß des Deutschen Bundestages zu entsprechen, erwiderte der Bundesminister, der Vorstand habe sich am 11. August 1981 für die Auflösung aller Bahngärtnereien entschieden. Dennoch änderte sich der Sachstand nicht. Nunmehr sollen die Bahngärtnereien zum 31. Dezember 1982 aufgelöst werden.

1.2 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979

— Drucksache 9/978 Nr. 21.2 —

Vom Bundesrechnungshof war beanstandet worden, daß die fehlerhafte Anwendung von Lohngleitklauseln bei einer Wasser- und Schiffahrtsdirektion zu erheblichen Überzahlungen geführt hatte.

Der Bundesminister hat der Anregung des Bundesrechnungshofes entsprochen, alle Vergabedienststellen auf die Fehlerquellen hinzuweisen und zu erhöhter Aufmerksamkeit bei der Anwendung von Preisvorbehalten anzuhalten. Im übrigen hat der Bundesminister im Entlastungsverfahren erklärt, eine von ihm veranlaßte Überprüfung habe keine weiteren Mängel ergeben; bei den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes habe es sich offenbar um Einzelfälle gehandelt.

Ergänzende Erhebungen durch eine übergreifend eingesetzte Vorprüfungsstelle ergaben jedoch, daß es auch bei allen anderen Direktionen durch unrichtige Anwendung der Lohn- und Stoffpreisgleitklauseln zu Überzahlungen gekommen war. Sie belaufen sich nach dem gegenwärtigen Stand auf rd. 800 000 DM.

Lohn- und Stoffpreisgleitklauseln wurden demnach bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung insgesamt unrichtig angewandt; die vom Bundesminister veranlaßte Überprüfung ist nicht sorgfältig genug durchgeführt worden.

Der Bundesminister hat die Verwaltung nochmals an die sorgfältige Anwendung der Preisgleitklauseln erinnert und sie angehalten, für den Ausgleich der Überzahlungen zu sorgen. Es bleibt abzuwarten, ob seine Hinweise die Arbeit der Vergabedienststellen insoweit verbessern. Der Bundesminister sollte im übrigen die Fach- und Dienstaufsicht verstärken.

1.3 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979

— Drucksache 9/978 Nr. 22 —

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß der Ausbau der zehn im Rohbau befindlichen Obergeschosse des Hochhauses für den Deutschen Wetterdienst in Offenbach vier Jahre nach Abschluß des Kaufvertrages noch immer nicht begonnen war.

Ende April 1982 hat der Bundesminister dem Rechnungsprüfungsausschuß berichtet, daß die Vorarbeiten nunmehr zügig vorangingen und der Ausbau „zwischen Herbst 1983 und Frühjahr 1984" abgeschlossen sein werde. Aber schon zwei Monate später gingen die beteiligten Stellen davon aus, daß die Arbeiten frühestens Ende 1982 vergeben und erst etwa Ende 1984, also frühestens siebeneinhalb Jahre nach Abschluß des Kaufvertrages, abgeschlossen werden könnten.

Ähnliche Verzögerungen werden sich auch bei der sachgerechten Nutzung der 431 m^2 großen Bürofläche ergeben, die das Rechenzentrum des Deutschen Wetterdienstes im September 1976 freigemacht hat. Hier rechnen die Beteiligten mit einer Wiederbelegung der Fläche nicht vor Mitte 1984.

2 Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1980

2.1 Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

2.1.1

Das im Jahreswirtschaftsbericht 1980 der Bundesregierung für das Sozialprodukt genannte Wachstumsziel von real 2,5 v.H. wurde mit etwa 1,8 v.H. nicht voll erreicht. Wegen der wirtschaftlichen Abschwächung, aber auch infolge von Steuerentlastungen sank die Steigerungsrate der Einnahmen (ohne Ein-

nahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen) auf 6 v. H. (bei einem Soll von fast 8,7 v. H.), während sie im Jahre 1979 gegenüber dem Vorjahr noch fast 9,1 v. H. (bei einem Soll von 10,8 v. H.) betragen hatte.

2.1.2

Nach dem Abschlußbericht des Bundesministers der Finanzen wuchsen die Haushaltsausgaben im Jahre 1980 gegenüber dem Vorjahr um 6,1 v. H. (1979: 7,5 v. H.). Sie überstiegen das Soll um fast 0,7 v. H., im Vorjahr um 0,03 v. H.

Das Finanzierungsdefizit, das im Haushaltsplan mit 24,683 Mrd. DM ausgewiesen war, erhöhte sich (einschließlich der Kreditaufnahme nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — StWG — von rd. 9 Mio. DM) auf rd. 27,604 Mrd. DM. (Im Vorjahr hatte sich das Finanzierungsdefizit — einschließlich der Kreditaufnahme nach dem StWG von rd. 48 Mio. DM — gegenüber dem Soll von 28,8 Mrd. auf 26,1 Mrd. DM ermäßigt.)

2.1.3

Die Nettokreditaufnahme, die mit rd. 24,203 Mrd. DM veranschlagt war, wurde einschließlich der Kreditaufnahme nach dem StWG um rd. 2,914 Mrd. DM überschritten. (Im Vorjahr blieb sie gegenüber dem Soll von 28,4 Mrd. DM um rd. 2,1 Mrd. DM zurück.)

2.1.4

Da das Haushaltsgesetz 1980 vor Jahresbeginn verkündet wurde, flossen die Mittel im Vergleich zum Vorjahr, in dem das Haushaltsgesetz erst am 23. Februar 1979 verabschiedet und am 1. März 1979 verkündet worden war, bereits ab Jahresbeginn zügiger ab.

Dem Erlaß des Bundesministers über die Haushaltsführung 1980 vom 21. Dezember 1979 folgten wegen des in Aussicht genommenen Nachtragshaushalts weitere Erlasse vom 14. März und 6. Juni 1980, die eine Sperre in Höhe von 5 v. H. der sächlichen Verwaltungsausgaben sowie weitere Einzelsperren von zunächst 1 968 400 000 DM vorsahen (§ 41 BHO). Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 8. Juli 1980 wurde die Sperre von 5 v. H. in eine Kürzung umgewandelt; die veranschlagten Gesamteinnahmen und -ausgaben wurden um je 206 000 000 DM auf je 214 274 000 000 DM herabgesetzt und einige Umschichtungen vorgenommen. Die Einzelsperren vom 6. Juni 1980 wurden zum 31. Dezember 1980 in der festgesetzten Höhe von 1 238 200 000 DM eingehalten.

2.1.5

Von den beiden großen, vornehmlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führenden Sondervermögen des Bundes weist die Deutsche Bundesbahn Ende 1980 einen Jahresfehlbetrag von 3 605 244 953,59 DM und einen Bilanzverlust von 7 181 475 218,29 DM aus. Der Bund leistete Ausgleichszahlungen von insgesamt 8 838 756 951,19 DM sowie 100 000 000 DM als weitere Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen.

Die Deutsche Bundespost lieferte 3 918 763 840 DM für das Jahr 1980 an den Bund ab und weist Ende 1980 bei einem Jahresüberschuß von 2 790 438 227,64 DM abzüglich einer Zuführung zu den Rücklagen von 800 000 000 DM einen Bilanzgewinn von 1 990 438 227,64 DM aus.

Die Sonderablieferung von 1 500 000 000 DM gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 des Haushaltsgesetzes 1980 ist in dem vorgenannten Ablieferungsbetrag enthalten.

Wegen der Prüfungsergebnisse der beiden Sondervermögen im einzelnen s. Nr. 41 bis 62 und Nr. 63 bis 81.

2.1.6

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (ERP-Sondervermögen, Ausgleichsfonds, Ufi-Abwicklungserlös, Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft) ist zu bemerken:

Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für das Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1980 bereits Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages vom 25. März 1982, S. 5707 i. V. m. Drucksache 9/1452 und Beschluß des Bundesrates vom 12. Februar 1982 — Bundesrats-Drucksache 508/81).

Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1980 rd. 12,5 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 12,2 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf rd. 3,4 Mrd. DM. Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von rd. 188 Mio. DM. Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 40 verwiesen.

Der Ausgleichsfonds weist bei einem im Folgejahr verausgabten Jahresüberschuß von rd. 144 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1980 ein Vermögen von rd. 2 657 Mio. DM aus, dem Schulden von rd. 2 837 Mio. DM gegenüberstehen. Ansprüche auf künftig fällig werdende Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren wurden dabei außer acht gelassen. Über dieses Sondervermögen hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 im einzelnen berichtet (Drucksache 8/3238 Nr. 109 bis 114).

Das Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös" weist zum 31. Dezember 1980 bei einem Einnahmeüberschuß von rd. 2 Mio. DM einen Bestand von rd. 9 Mio. DM aus. Zu erwähnen ist eine Forderung von rd. 22,7 Mio. DM, deren Eingang ungewiß ist. Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 im einzelnen berichtet worden (Drucksache 9/978 Nr. 11.2).

Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1980 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag fast 10 Mio. DM (im Vorjahr rd. 1 Mio. DM). Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag bis zum 31. März jeden dritten Wirtschaftsjahres über die Tätigkeit des Fonds, insbesondere über die Möglichkeiten einer Ermäßigung der laufenden Zuschüsse und der Ausgleichsabgabe, zu berichten. Dies geschah zuletzt für die Jahre 1978 bis 1980 (Drucksache 9/288).

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einer Mehrung von rd. 148 Mio. DM zum 31. Dezember 1980 ein Vermögen von rd. 414 Mio. DM aus.

Unter den in der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1980 nachgewiesenen sechs Treuhandvermögen wird auch das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank mit einem Bestand von rd. 3 388 Mio. DM aufgeführt. Über seine Prüfung wird in Nr. 12 berichtet.

Nach § 5 des Gesetzes über die Zusammenlegung der Deutschen Landesrentenbank und der Deutschen Siedlungsbank vom 27. August 1965 in Verbindung mit dem ersten Gesetz zur Änderung jenes Gesetzes vom 22. August 1980, das Anfang 1981 in Kraft getreten ist, wird dies Zweckvermögen als Sondervermögen des Bundes (§ 113 BHO, vorher § 9a RHO) von der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank verwaltet. Der Bundesminister hat daher auch den Bestand dieses Sondervermögens in der Übersicht der Sondervermögen zur Haushaltsrechnung mitzuteilen (§ 85 Nr. 2 BHO).

2.2 Geldrechnung (kassenmäßiger Abschluß)

2.2.1

Nach der Haushaltsrechnung 1980 betragen

	DM
die Ist-Einnahmen	216 147 344 026,20
die Ist-Ausgaben	216 147 344 026,20

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse aus Vorjahren sind nicht vorhanden. Daher schließt auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses wird durch den Vermerk im Bundeshaushaltsplan bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht oder am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. In der Haushaltsrechnung sind Angaben darüber, wie das kassenmäßige Jahresergebnis vor der Umbuchung ausgesehen hätte, nicht enthalten.

Nach Mitteilung des Bundesministers sind zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses im Haushaltsjahr 1980 3 648 541 820,39 DM von Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1980) nach Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1981) umgebucht worden.

2.2.2

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 234 Tagen Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 142 327 645,81 DM verausgabt werden.

Der Bundesminister hat ergänzend mitgeteilt, daß bei Geschäftsbanken in vier Monaten Tagesgeld zur weiteren Kassenverstärkung in Anspruch genommen worden ist. Der Höchstbetrag belief sich auf 4,77 Mrd. DM. Der Zinssatz hierfür lag zwischen 6,5 v. H. und 9,55 v. H. p. a.

2.3 Finanzierungsrechnung

2.3.1

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen	–	216 147 344 026,20
abzüglich		
— Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt		
1. aufgrund des Haushaltsgesetzes (Kapitel 32 01 Titel 325 11)	27 107 750 283,36	
2. aufgrund des StWG (Kapitel 32 01 Titel 325 12)	9 205 231,51	
	27 116 955 514,87	
— Entnahmen aus Rücklagen	—	
— Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	—	
— Münzeinnahmen (Kapitel 60 01 Titel 092 01)	486 678 720,59	27 603 634 235,46
Summe der bereinigten Einnahmen		188 543 709 790,74
b) Summe der Ist-Ausgaben		216 147 344 026,20
c) Finanzierungssaldo	·/.	27 603 634 235,46

Die Finanzierungsrechnung des Bundesministers weist einen Finanzierungssaldo von ·/. 27 594 429 003,95 DM aus. Die Abweichung beruht darauf, daß der Bundesminister die zusätzlichen Ausgaben nach Maßgabe des StWG von 9 205 231,51 DM, die bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 angefallen sind, von den Ist-Ausgaben abgesetzt, also außerhalb des Haushalts abgewickelt hat.

Insoweit war die Finanzierungsrechnung zu ergänzen.

Der Haushaltsplan 1980 in der Fassung des Nachtrages vom 8. Juli 1980 — Gesamtplan: Teil II (Finanzierungsübersicht) — hatte einen Finanzierungssaldo von ·/. 24 683 000 000 DM, also 2 920 634 235,46 DM weniger, vorgesehen.

2.3.2

Aufgrund des § 82 Nr. 2 a und b BHO war die Summe der Ist-Ausgaben von 216 147 344 026,20 DM nicht zu bereinigen, da die von den Ist-Einnahmen abgesetzte Kreditaufnahme entsprechend der Nettoveranschlagung bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 bereits um den Tilgungsbetrag von 32 496 088 796,52 DM gekürzt ist und Zuführungen an Rücklagen sowie Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht angefallen sind.

Die durchlaufenden Einnahmen von 454 063 317,96 DM und die durchlaufenden Ausgaben von 427 668 072,97 DM wurden — abweichend von der Darstellung des Bundesministers — nicht von den Einnahmen und Ausgaben abgesetzt (vgl. § 82 Nr. 2 BHO); sie haben keine Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo.

Die durchlaufenden Posten sind in der Übersicht Nr. 4.6 der Rechnung zusammengestellt. Der Unterschied zwischen durchlaufenden Einnahmen und durchlaufenden Ausgaben ist auf Buchungen in verschiedenen Haushaltsjahren sowie zum Teil auf die Bildung von Haushaltsresten zurückzuführen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er werde vom nächsten Haushaltsjahr an von dieser ausführlichen Darstellung absehen.

Der Bundesrechnungshof bedauert dies, weil sich dadurch die Erkenntnismöglichkeiten über die Einzelheiten der Haushaltsführung verringern werden.

2.4 Haushaltsabschluß (Rechnungsmäßiger Abschluß)

2.4.1

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1980 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	216 147 344 026,20	216 147 344 026,20
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1981 zu übertragenden Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	5 608 222 974,84
c) Summe a) + b)	216 147 344 026,20	221 755 567 001,04
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1979 übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	2 681 223,38	5 974 446 913,65
e) Unterschied c) bis d)	216 144 662 802,82	215 781 120 087,39
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1980	363 542 715,43	
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1979 (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979, Drucksache 9/978 Nr. 2.5) von	·/. 5 971 765 690,27	
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1980 von	·/. 5 608 222 974,84	

Die Summen der aus dem Haushaltsjahr 1979 übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (vorstehend unter d)) sind um je 230 788 469,12 DM geringer als die in der Jahresrechnung 1979 ausgewiesenen entsprechenden Beträge, weil eine Anzahl übertragener Einnahmereste von den Ausgaberesten abgesetzt worden ist.

2.4.2

Die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen entsprechen den im Jahre 1980 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten (s. hierzu Nr. 2.8).

2.4.3

Die Höhe der eingegangenen Verpflichtungen und Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO, die zur Zeit nur in Listen erfaßt werden, will der Bundesminister nach Automatisierung der Buchführung in der Rechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO).

2.5 Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Haushalts-Soll 1980 lt. Haushaltsplan (einschließlich eines Nachtrages)	214 274 000 000,00	214 274 000 000,00
+ Haushaltsreste 1979	2 681 223,38	5 974 446 913,65
= Rechnungs-Soll 1980	214 276 681 223,38	220 248 446 913,65
b) Einnahmen und Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 1980	216 147 344 026,20	216 147 344 026,20
+ Haushaltsreste 1980	—	5 608 222 974,84
= Rechnungs-Ist 1980	216 147 344 026,20	221 755 567 001,04
c) Gegenüber dem Rechnungs-Soll beträgt das Rechnungs-Ist mehr	1 870 662 802,82	1 507 120 087,39

2.6 Gegenüberstellung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug nach Gruppen

2.6.1

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan einschließlich des Nachtrages)	Rechnungs-Soll (einschließlich Reste aus 1979)	Haushalts-Ist (lt. Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Reste für 1981)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	178,0	178,0	176,7	176,7
Verwaltungseinnahmen	7,2	7,2	7,1	7,1
Übrige Einnahmen	4,9	4,9	5,3	5,3
Einnahmen vom Kreditmarkt	24,2	24,2	27,1	27,1
	214,3	214,3	216,2 *)	216,2 *)
Ausgaben				
Personalausgaben	32,1	32,1	32,1	32,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	8,7	8,8	8,7	8,8
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	15,5	15,4	15,4	15,4
Schuldendienst (Zinsen)	13,7	13,7	14,0	14,0
Zuweisungen und Zuschüsse	114,5	115,2	113,8	114,4
Investitionen	32,7	37,8	31,6	36,6
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgaben)	./. 2,8	./. 2,8	0,4	0,4
	214,4 *)	220,2	216,0 *)	221,8

*) Abweichung durch Runden von Zahlen

2.6.2

Mindereinnahmen aus Steuern sind vor allem bei der Körperschaftsteuer und bei der Einfuhrumsatzsteuer entstanden. Dagegen stiegen u. a. die Einnahmen aus Lohnsteuer.

Bei den Verwaltungseinnahmen blieb die Ablieferung der Deutschen Bundespost unter dem veranschlagten Betrag. Ein Mehr ergab sich hauptsächlich bei Gewährleistungsmaßnahmen.

2.6.3

Unter den Ausgabegruppen ergaben sich bei den Zinsen Zunahmen für Bundesschatzbriefe, Schuldscheindarlehen und Kassenverstärkungskredite sowie Minderausgaben bei Bundesanleihen und unverzinslichen Schatzanweisungen.

Bei den Investitionen sind Minderausgaben im Kohlebereich und Mehrausgaben für Entschädigungen

aus Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu erwähnen.

Die besonderen Finanzierungsausgaben, unter denen auch globale Minderausgaben von insgesamt rd. 3 Mrd. DM veranschlagt waren, enthalten im wesentlichen durchlaufende Beträge.

2.7 Globale Minderausgaben

2.7.1

Im Haushaltsplan 1980 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

		DM
Kapitel 09 02	Titel 972 01	70 000 000
Kapitel 30 01	Titel 972 01	140 000 000
Kapitel 60 02	Titel 972 01	2 800 000 000
		3 010 000 000

Nach den Erläuterungen in der Haushaltsrechnung zu diesen Titeln sind die Ansätze erwirtschaftet worden, und zwar die Minderausgaben von 70 000 000 DM und 140 000 000 DM innerhalb der betreffenden Einzelpläne (Bundesminister für Wirtschaft, Bundesminister für Forschung und Technologie) und die Minderausgabe von 2 800 000 000 DM „bei einer Vielzahl von Titeln des gesamten Haushalts", davon 1 238 200 000 DM aufgrund einer haushaltswirtschaftlichen Sperre gemäß § 41 BHO in insgesamt 19 (von 27) Einzelplänen.

Wie im Vorjahr hat die Erfüllung des Gebots, die globalen Minderausgaben zu erwirtschaften, dazu geführt, daß überplanmäßige Ausgaben — im Jahre 1980 in Höhe von rd. 1 082 405 000 DM — nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden konnten. Das Gesamtausgaben-Soll wurde somit um diesen Betrag überschritten.

Außerdem konnten rd. 1,4 Mrd. DM, die an Zuweisungen für die Deutsche Bundesbahn bei Kapitel 12 20 im Haushaltsplan vorgesehen waren, nicht gezahlt werden. Die Deutsche Bundesbahn war daher gehalten, in Höhe des Kürzungsbetrages zusätzlich den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, das Ausgabesoll sei um 1,4 Mrd. DM überschritten worden, weil zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen und unabweisbarer Mehrbedürfnisse Mehrausgaben geleistet werden mußten. Die Mehrausgaben beruhten in Höhe von rd. 1,1 Mrd. DM auf über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die nicht an anderer Stelle eingespart werden konnten, sowie in Höhe von rd. 0,3 Mrd. DM auf im Haushaltsplan vorgesehenen Verstärkungsmöglichkeiten durch Einnahmen.

Da im Einzelplan 60 eine globale Minderausgabe in Höhe von 2,8 Mrd. DM zu erbringen war, hätten die erwähnten Mehrausgaben nicht durch Minderausgaben ausgeglichen werden können (vgl. die Sollvorschrift des § 37 Abs. 3 BHO).

2.7.2

Auf die Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben ist bereits in früheren Bemerkungen wiederholt hingewiesen worden (zuletzt in Drucksache 9/978 Nr. 2.8). Dies gilt besonders dann, wenn solche Minderausgaben schon in den von der Bundesregierung zu beschließenden Entwurf des Haushaltsplans eingestellt werden (§ 29 Abs. 1 BHO) und wenn der insgesamt hierfür veranschlagte Betrag den sogenannten Haushaltsbodensatz übersteigt, wie dies in den letzten Jahren der Fall war. Dabei ist auch zu bedenken, daß mit zunehmender finanzieller Enge nicht nur der Bewirtschaftungsspielraum, sondern bereits auch die Veranschlagungsmöglichkeiten geschrumpft sind, so daß mit einem weiteren Sinken des Bodensatzes gerechnet werden muß.

2.8 Haushaltsreste

2.8.1

Am Ende des Haushaltsjahres 1980 werden keine Einnahmereste ausgewiesen.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er sehe künftig grundsätzlich davon ab, Einnahmereste auszubringen, wenn mit dem Eingang, wie bei den aus dem Jahre 1979 übertragenen Posten, nicht mehr sicher zu rechnen sei.

Die Ausgabereste betragen 5 608 222 974,84 DM = rd. 2,6 v.H. der Ist-Ausgaben von 216 147 344 026,20 DM (im Vorjahr 3 v.H.).

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	rd. TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans	in v. H. des rechnungsmäßigen Ists des Einzelplans
Bundesminister für Verkehr	1 460 770	*6,0*	*5,7*
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	788 926	*18,4*	*15,5*
Bundesminister für Wirtschaft	782 084	*13,8*	*12,1*
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	488 569	*9,0*	*8,3*
Bundesschuld	412 395	*2,5*	*2,4*
Bundesminister des Innern	313 218	*9,1*	*8,3*
Bundesminister für Forschung und Technologie	295 169	*5,2*	*4,9*

2.8.2

Die Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste. Danach hat sich der Restebestand (Saldo zwischen Einnahmeresten und Ausgaberesten am Ende des Haushaltsjahres) seit dem Haushaltsjahr 1973 von 4,1 Mrd. DM auf 6,2 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1978 erhöht. Im Haushaltsjahr 1979 ist er gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,2 Mrd. DM und im Haushaltsjahr 1980 (hier nur als Bestand der Ausgabereste) gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,4 Mrd. DM zurückgegangen.

Im Verhältnis zum jährlichen Ausgabevolumen haben sich die Restebestände in den letzten drei Jahren wie folgt entwickelt:

	v.H.
1978	3,3
1979	2,9
1980	2,6

Im Haushaltsjahr 1979 ist der Restebestand gegenüber dem Vorjahr um 3 v.H. und im Haushaltsjahr 1980 gegenüber dem Vorjahr um 6,1 v.H. zurückgegangen.

Um den weiteren Abbau der Reste sollten sich die Bundesminister nachdrücklich bemühen.

2.9 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 46 211 461 000 DM zur Verfügung.

Über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre fehlen weiterhin Angaben. Der Bundesminister will diesen Nachweis erst nach Umstellung des Rechnungswesens erbringen. Er hat nunmehr mitgeteilt, zur Zeit werde eine Änderung des Meldeverfahrens angestrebt, die sicherstellen solle, daß ab Anfang 1983 alle Verpflichtungsermächtigungen in die Ressortmeldungen einbezogen werden. Nach dieser Umstellung werde es möglich sein, ab dem Haushaltsjahr 1982 die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen listenmäßig zusammenzustellen und mitzuteilen.

2.10 Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben

Die Rechnungsergebnisse für 1980 (Ist + Reste 1980) weisen gegenüber dem Haushalts-Soll (Haushaltsansatz + Reste 1979) auf

	DM
Mehreinnahmen	5 453 986 915,70
abzüglich Mindereinnahmen	3 583 324 112,88
bleibt Mehreinnahme	1 870 662 802,82
Mehrausgaben	9 509 350 473,56
abzüglich Minderausgaben	8 002 230 386,17
bleibt Mehrausgabe	1 507 120 087,39

Wie sich die Mehr- und Mindereinnahmen sowie die Mehr- und Minderausgaben aus den Teilergebnissen bei den Einzelplänen zusammensetzen und in welchen Bereichen sie entstanden sind, ergibt sich aus den Vorworten zu den Rechnungen der Einzelpläne sowie aus den Übersichten Nr. 4.7 und 4.8 zur Haushaltsrechnung (s. auch Nr. 2.6).

2.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

2.11.1

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Haushaltsjahr 1980 betragen 1 173 324 717,02 DM, das sind rd. 0,55 v.H. der Sollausgaben von 214 274 000 000 DM, 739 491 152,17 DM mehr als im Vorjahr.

Es entfallen auf	DM
überplanmäßige Ausgaben	1 161 908 401,61
außerplanmäßige Ausgaben	11 416 315,41
Darin sind an Vorgriffen (s. auch Nr. 2.12) enthalten	1 916 037,91

2.11.2

Die umfangreichsten Überschreitungen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM	in v. H.	
		aller Überschreitungen	der Gesamtausgaben des Einzelplans
Bundesschuld	325 287 035,47	*27,7*	*2,0*
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	193 239 957,23	*16,5*	*4,4*
Bundesminister für Wirtschaft	123 732 468,01	*10,5*	*2,2*
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	111 990 405,09	*9,5*	*0,2*
Versorgung	105 284 503,65	*9,0*	*1,1*
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	75 200 546,81	*6,4*	*1,1*
Bundesminister der Verteidigung	65 650 933,34	*5,6*	*0,2*
Verteidigungslasten	63 875 381,67	*5,4*	*4,5*

Die Überschreitungen sind im einzelnen in Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung zusammengestellt.

2.11.3

Ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen (Artikel 112 GG; § 37 Abs. 1 Satz 1 BHO) sind bei sieben Einzelplänen insgesamt 27 049 138,38 DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr 12 232 268,65 DM). Davon entfallen auf die Einzelpläne

	DM
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit	24 656 339,47
Bundesminister der Verteidigung	1 970 834,89
Auswärtiges Amt	253 766,09
Bundesminister des Innern	70 637,81
Bundesminister für Verkehr	62 294,06
Bundesminister der Finanzen	32 436,41
Deutscher Bundestag	2 829,65
	27 049 138,38

In 15 von insgesamt 24 Fällen handelt es sich nach der Jahresrechnung um erst beim Rechnungsabschluß festgestellte Posten.

Der Bundesminister sollte, wie in sechs Fällen bereits geschehen, künftig stets in der Haushaltsrechnung mitteilen, ob er bei rechtzeitiger Antragstellung der Überschreitung zugestimmt hätte. Alle Ressorts sollten verstärkt darauf achten, daß Überschreitungen rechtzeitig erkannt und dem Bundesminister der Finanzen zur Entscheidung über eine etwaige Einwilligung nach § 37 Abs. 1 Satz 1 BHO vorgelegt werden.

2.11.4

Der Bundesminister hat entgegen seiner Übung in früheren Jahren in der Übersicht Nr. 4.1 zur Haushaltsrechnung nicht mehr nachgewiesen, inwieweit die Haushaltsüberschreitungen durch Einsparungen bei anderen Haushaltsausgaben ausgeglichen worden sind.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben vgl. Nr. 2.7.

Der Bundesminister will ab der Haushaltsrechnung 1981 nunmehr wieder Einzelheiten über die Einsparung und Deckung bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben in die Rechnung aufnehmen.

2.12 Ausnahmen von der Vorgriffsregelung des § 37 Abs. 6 BHO durch den Bundesminister der Finanzen

Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, d. h. bei Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie bei im Haushaltsplan als übertragbar erklärten Ausgaben (§ 19 Abs. 1 BHO), sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck als Vorgriffe anzurechnen (§ 37 Abs. 6 Satz 1 BHO — vgl. Nr. 2.11.1).

Ausnahmen von dieser Vorgriffsregelung durch den Bundesminister der Finanzen sind möglich (§ 37 Abs. 6 Satz 2 BHO). Sie wurden nach Nr. 3.4.2 der Haushaltsrechnung in insgesamt 26 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 411 847 169,96 DM zugelassen. Weitere vier Fälle mit insgesamt 6 107 310,70 DM betrafen Sachverhalte, für die im Haushalt 1981 Ausgaben für den gleichen Zweck nicht veranschlagt worden sind.

2.13 Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben

Gemäß § 45 Abs. 4 BHO darf der Bundesminister der Finanzen in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit für andere als die in § 19 Abs. 1 BHO aufgeführten Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind.

Von dieser Ermächtigung ist in 13 Fällen mit einer Gesamtsumme von 11 244 834,78 DM Gebrauch gemacht worden.

2.14 Erlassene Ansprüche

Der Bundesminister hat die gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 3 BHO erlassenen Ansprüche nach Gesamtbeträgen in Nr. 4.4 der Haushaltsrechnung zusammengestellt (§ 85 Nr. 4 BHO). Außer Ansatz blieben hier demgemäß niedergeschlagene Beträge (§ 59 Abs. 1 Nr. 2 BHO) sowie die nach anderen Rechtsvorschriften erlassenen Ansprüche, insbesondere solche steuerlicher sowie besoldungs- und tarifrechtlicher Art.

Von den hier insgesamt ausgewiesenen 1 514 168 374,37 DM entfallen 1 510 568 831,31 DM auf allgemeine Bewilligungen aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für elf der am wenigsten entwickelten Länder nach den von der Bundesregierung am 4. Oktober 1978 beschlossenen Grundsätzen.

2.15 Vermögensrechnung Vermögen und Schulden

	Vermögen DM	Schulden DM
Nach den Abschnitten 1 und 4.2 der Vermögensrechnung betragen das Vermögen und die Schulden des Bundes rechnungsmäßig zu Beginn des Haushaltsjahres 1980	86 184 904 022,48	198 487 207 226,82
Am Ende des Haushaltsjahres 1980	87 615 261 723,63	226 015 569 437,99
Dies bedeutet eine rechnerische Mehrung von	1 430 357 701,15	27 528 362 211,17
oder rd.	*1,7 v. H.*	*13,9 v. H.*

Im Abschnitt 3.2 der Vermögensrechnung wird die Gesamtverschuldung des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1980 wie folgt ausgewiesen:

	DM
„Finanzkredite	227 458 490 000
Kassenverstärkungskredite	1 336 000 000
eigene Bundesschuld	228 794 490 000
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds abzüglich Eigenbestand von 308 200 000 DM	2 541 550 000
Summe	231 336 040 000*)

Nachrichtlich:

Anleihen und sonstige langfristige Kredite, für die der Bund den Kapitaldienst übernommen hat:

bei der Deutschen Bundesbahn 283 330 000 DM.“

2.16 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme

2.16.1

Nach Abschnitt 3.3 der Vermögensrechnung standen dem Bundesminister Kreditermächtigungen aufgrund des Haushaltsgesetzes 1980 (einschließlich eines Nachtrages) von 65 412 788 796,52 DM zur Verfügung, von denen Ende 1980 52 739 356 100,00 DM in Anspruch genommen waren. Von den Kreditermächtigungen entfielen 10 713 700 000 DM auf Kassenverstärkungskredite mit einer Inanspruchnahme von 1 336 000 000 DM. Ferner bestand noch ein restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1979 von 6 056 463 680,45 DM, der Ende 1980 in Höhe von 6 053 212 700,00 DM in Anspruch genommen war.

Von diesen Kreditermächtigungen waren somit Ende 1980 insgesamt 12 676 683 676,97 DM nicht beansprucht.

2.16.2

Die nachrichtlich aufgeführte Kreditermächtigung gemäß § 6 Abs. 3 StWG von 5 Mrd. DM wurde nach der Aufstellung des Bundesministers nicht in Anspruch genommen. Aus der Finanzierungsrechnung ist jedoch zu ersehen, daß im Haushaltsjahr 1980 ein Kredit von 9 205 231,51 DM gemäß § 6 Abs. 3 StWG bei Kapitel 32 01 Titel 325 12 vereinnahmt und bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 verausgabt worden ist. Die Übersicht über die Kreditermächtigungen läßt — wie in den Vorjahren — nicht erkennen, in welcher Höhe die Kreditermächtigung nach § 6 Abs. 3 StWG bisher insgesamt in Anspruch genommen oder auf eine in einem Haushaltsgesetz ausgesprochene Kreditermächtigung nachträglich angerechnet worden ist.

Der Bundesminister hatte zu seiner vergleichbaren Nachweisung in der Jahresrechnung 1979 ergänzend mitgeteilt, es sei im Hinblick auf § 6 Abs. 3 Satz 2 StWG unterlassen worden, „die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des § 6 Abs. 3 Satz 1 StWG entsprechend darzustellen“. Nach seiner neuerlichen Stellungnahme sind sämtliche Inanspruchnahmen dieser Kreditermächtigung im Ergebnis jeweils rechnerisch von den haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen abgesetzt worden. Sollten bei späteren Konjunkturprogrammen Kredite nach § 6 Abs. 3 StWG aufgenommen werden, so werde er die Anregung des Bundesrechnungshofes beachten.

2.16.3

Die übrigen Kreditermächtigungen, die dem Bundesminister nach insgesamt 22 gesetzlichen Vorschriften erteilt waren, betrugen zusammen 18 657 173 186,59 DM. Hiervon waren Ende 1980 insgesamt 16 323 280 157,35 DM in Anspruch genommen, 2 333 893 029,24 DM Ermächtigungen standen dem Bundesminister Ende 1980 noch zur Verfügung.

2.17 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1980 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

2.18 Die Verschuldung des Bundes

2.18.1

Als Hauptdaten ergeben sich nach den Haushaltsplänen 1980 bis 1982, nach der Finanzierungsrechnung 1980 (bereinigtes Ist, s. Nr. 2.3) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1981 in Mrd. DM für

*) Von der zum 31. Dezember 1980 ausgewiesenen Schuld sind rd. 5,3 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt.

	1980		1981		1982 Soll (gem. Haushaltsgesetz vom 17. Februar 1982)
	Soll	Ist	Soll	Ist	
Ausgaben	214,3	216,1	231,2	233,0	240,5
davon					
Investitionen	32,7	31,6	31,9	30,5	32,4
Zinsen	13,7	14,0	17,0	18,3	23,0
Einnahmen	189,6	188,5	196,9	195,0	213,2
Finanzierungssaldo	24,7	27,6	34,3	37,9	27,3
Nettokreditaufnahme	24,2	27,1	33,8	37,4	26,8

Der Nettokreditaufnahme 1980 wurden hier die rd. 9 Mio. DM zugesetzt, die aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG zur Abwicklung der Konjunktur- und Sonderprogramme 1974/75 aufgenommen worden sind (s. Nr. 2.1.3, Nr. 2.3 und Nr. 2.16.2).

2.18.2

Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1980 einschließlich schwebender Schulden von 1,3 Mrd. DM rd. 231,3 Mrd. DM. Nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Haushaltsjahr 1981 und nach dem Haushaltsplan 1982 (gemäß Haushaltsgesetz vom 17. Februar 1982) ergibt sich nach Mitteilung des Bundesministers eine Verschuldung des Bundes bis Ende 1982 von rd. 295,5 Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von rd. 27,1 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 216,1 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug im Jahre 1980 (wie im Vorjahr) rd. 12,5 v. H.

Die Ausgaben für Zinsen von rd. 14,0 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 188,5 Mrd. DM (ohne Krediteinnahmen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1980 auf rd. 7,4 v. H. (im Vorjahr: 6,3 v. H.).

Es fehlen Angaben über Verzinsung und Tilgung nach Arten, Höhe und Laufzeiten sowie über begleitende Finanzierungsmaßnahmen in Verbindung mit den großen Sondervermögen, insbesondere der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost, ferner für den finanziellen Einsatz sonstiger Aufgabenträger, etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Der Bundesminister hat hierzu darauf hingewiesen, daß sich weitere Informationen aus den vierteljährlichen Veröffentlichungen des Schuldenstandes im Bundesanzeiger und aus den Meldungen an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über den Stand der Verschuldung sowie über die Begebung von Diskontpapieren ergäben. Es sei nicht ersichtlich, aufgrund welcher Vorschriften das Fehlen weitergehender Darstellungen bemängelt werde, insbesondere über Laufzeiten sowie begleitende Finanzierungsmaßnahmen in Verbindung mit den Sondervermögen. Die Rechnungslegung dieser Institutionen und z. B. auch der Kreditanstalt für Wiederaufbau gehöre nicht in die Haushaltsrechnung des Bundes, soweit die Angaben über die Regelung des § 85 Nr. 2 BHO hinausgehen. Im übrigen sei darauf hinzuweisen, daß diese Angaben zum größten Teil in den Antworten auf parlamentarische Anfragen enthalten seien.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigt der Hinweis des Bundesministers auf diese zerstreuten und auch insgesamt nicht vollständigen Einzelunterrichtungen, daß der Bundesminister sich weiterhin bemühen sollte, die gesetzgebenden Körperschaften anläßlich der Jahresrechnung zusammengefaßt und vollständig über sämtliche finanzwirtschaftlich bedeutsamen Sachverhalte des abgelaufenen Jahres zu unterrichten.

2.18.3

In den Haushaltsjahren 1979 bis 1981 haben sich die gesamten Ausgaben (zuzüglich der Ausgaben für Tilgung), die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Zinsen und Tilgung in Mrd. DM wie folgt erhöht:

	1979		1980		1981		1982 (Soll gem. Haushaltsgesetz vom 17. Februar 1982)	
a) Gesamte Ausgaben (zuzüglich Tilgungsausgaben)		233,6		248,6		281,4		286,6
b) Brutto-Kreditaufnahme		54,6		59,6		85,8		72,8
c) Zinsen	11,3		14,0		18,3		23,0	
Tilgung	28,9	40,2	32,5	46,5	48,4	66,7	46,1	69,1

Steigende Ausgaben für Zinsen und Tilgung haben die Beweglichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zunehmend beeinträchtigt. Eine Verbesserung der Finanzlage ist für die nahe Zukunft nach den bisherigen Erfahrungen zweifelhaft. Die in der mittelfristigen Finanzplanung für die letzten Jahre jeweils vorgesehene Schuldenkonsolidierung konnte nicht erreicht werden. Hinzu kommt, daß bisherige Einsparungen nach der Rechnungslegung des Bundesministers größtenteils zu Lasten investiver Ausgaben erwirtschaftet worden sind (s. Nr. 2.6).

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, Artikel 114 GG sage nichts über eine Bewertung politischer Vorstellungen durch die Rechnungsprüfung aus. Es erscheine ihm auch nicht angezeigt, im Abschlußbericht allgemeine Probleme zu erörtern, die über das Jahr hinausgehen, für das Rechnung zu legen ist.

Der Bundesrechnungshof hat stets darauf hingewiesen, daß politische Bewertungen und Entscheidungen nicht seiner Beurteilung unterliegen (vgl. auch die Einleitung zu den Bemerkungen). Er hält es aber für geboten, auch auf finanzwirtschaftliche Gegebenheiten aufmerksam zu machen, die sich über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus auswirken.

Besondere Prüfungsergebnisse

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

3 Vergabe von Aufträgen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

(Kapitel 02 01 Titel 531 01)

3.0

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages hat zur Ausschreibung geeignete Aufträge freihändig vergeben und daher unwirtschaftlich gehandelt.

3.1

Nachdem die Vorprüfungsstelle bereits in früheren Jahren gerügt hatte, daß Aufträge ohne vorherige Ausschreibungen vergeben worden waren, hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1978 gleiche Sachverhalte vorgefunden und beanstandet. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages erkannte die Beanstandungen an und sagte zu, die Vergabebestimmungen künftig einzuhalten. Sie hat diese Zusage jedoch in den Haushaltsjahren 1979 und 1980 teilweise wiederum nicht beachtet, wie folgende Beispiele zeigen:

3.1.1

Magazin „Parlament aktuell"

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages hat seit dem Jahre 1971 fortlaufend dieselbe Werbeagentur mit der Herstellung bzw. Aktualisierung, dem Druck und dem Vertrieb des Magazins „Parlament aktuell" beauftragt, das im wesentlichen die Arbeitsweise des Deutschen Bundestages in Wort und Bild darstellt. Bis einschließlich 1979 betrug das Auftragsvolumen etwa 8 Mio. DM. Ausschreibungen fanden nicht statt.

Auch die Ausgabe 1980 mit der Auflage von 2 Mio. Exemplaren, Auftragswert 1,9 Mio. DM, wurde am 17. April und 5. August 1980 ohne Ausschreibung an dieselbe Werbeagentur vergeben, die vom Auftragnehmer im einzelnen nicht näher erläuterten Stückpreise wurden ohne Überprüfung der Angemessenheit hingenommen.

Anfang 1980 hatte die Verwaltung des Deutschen Bundestages dem Bundesrechnungshof dargelegt, daß eine Ausschreibung des Auftrags aus Zeitgründen nicht mehr durchführbar sei, weil das Magazin im Hinblick auf die Ferienzeit und die nachfolgende Bundestagswahl spätestens im Mai/Anfang Juni 1980 verteilt werden müsse. Tatsächlich wurden 1,2 Mio. Exemplare erst in der Zeit vom 25. August bis 27. Oktober 1980 ausgeliefert. Die Restmenge von 800 000 Exemplaren einer aktualisierten Ausgabe des Heftes 1980 erschien erst im Jahre 1981.

Die Berufung der Verwaltung des Deutschen Bundestages auf die Notwendigkeit, das Magazin bis spätestens Anfang Juni zu verteilen, ist hiernach nicht überzeugend.

Im übrigen hätte die für eine Ausschreibung notwendige Zeit bei einer sorgfältigen Planung mit berücksichtigt werden müssen.

3.1.2

Sonderdruck „Parlament aktuell — 30 Jahre Deutscher Bundestag"

Auch der Auftrag zur Herstellung und Lieferung von 1,2 Mio. Exemplaren des Sonderdrucks, den der Deutsche Bundestag aus Anlaß seines 30jährigen Bestehens herausgegeben hat, wurde am 6. Juni 1979 ebenfalls an dieselbe Werbeagentur ohne Ausschreibung erteilt. Der Wert des Auftrags belief sich auf 1,2 Mio. DM.

Nach Auffassung der Verwaltung des Deutschen Bundestages war eine Ausschreibung nicht erforderlich, weil eine im Jahre 1978 bei der Werbeagentur vom Regierungspräsidium Karlsruhe durchgeführte Preisprüfung zu keiner Beanstandung geführt hatte.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Preisprüfungen ersetzen nicht den durch das Ausschreibungsverfahren angestrebten Wettbewerb.

3.2

Soweit die Verwaltung des Deutschen Bundestages später vergleichbare Leistungen ausgeschrieben hat, hat sich die allgemeine Erfahrung bestätigt, daß Ausschreibungen in der Regel zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen. So konnten allein bei den Ausschreibungen für die Broschüren „Reichstagsaspekte" und „Woche im Bundestag" Preise vereinbart werden, die insgesamt rd. 250 000 DM unter den bisher vereinbarten Preisen lagen. Selbst bei einer im Abstand von nur acht Monaten durchgeführten Ausschreibung der Neuauflage eines Katalogs konnten im Wege des Wettbewerbs im Haushaltsjahr 1981 113 000 DM eingespart werden.

Diese Ergebnisse sollten für die Verwaltung des Deutschen Bundestages Anlaß sein, die Vorschriften des § 55 BHO und des § 3 VOL/A in allen Fällen zu beachten. Sie hat versichert, daß sie den nächsten Druckauftrag für das Magazin „Parlament aktuell" ausschreiben werde.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

4 Sekretariat des Schiedsgerichtshofes und der Gemischten Kommission für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden

(Kapital 05 01 Titel 532 05)

4.0

Bei einem Abbau des Personals im Sekretariat des Schiedsgerichtshofes und der Gemischten Kommission in Koblenz können jährlich Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 0,4 Mio. DM gespart werden.

4.1

Nach dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik, den USA, Frankreich und Großbritannien über deutsche Auslandsschulden vom 27. Februar 1953 und seinen Anlagen (BGBl. II S. 331 ff.) sind ein Schiedsgerichtshof und eine Gemischte Kommission errichtet worden. Der Schiedsgerichtshof ist für die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung des Abkommens, die Gemischte Kommission für die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Anlage IV zuständig. Nach einem ergänzenden Verwaltungsabkommen vom 9. September 1955 ist für Schiedsgerichtshof und Gemischte Kommission ein gemeinsames Sekretariat errichtet worden, dessen Personal- und Sachkosten die Bundesrepublik trägt.

Das Verwaltungsabkommen sieht vor, daß die Einstellung des Personals des Sekretariats sich „nach Maßgabe der Anzahl von Fällen, die dem Gericht und der Kommission unterbreitet werden und des sich daraus ergebenden Arbeitsanfalls" richten soll.

4.2

Das letzte anhängig gewesene Verfahren ist mit der Vollstreckung des Urteils im Jahre 1980 erledigt worden. Die Arbeiten im Zusammenhang mit der Drucklegung dieses Urteils konnte das Sekretariat bis Juni 1981 abschließen. Seither ist das Sekretariat nur noch mit der Eigenverwaltung befaßt. Im Sekretariat werden jedoch noch vier Angestellte, davon eine Halbtagskraft, beschäftigt; eine Kraft ist dem höheren und zwei Kräfte sind dem gehobenen Dienst vergleichbar eingruppiert. Die Personal- und Sachkosten belaufen sich jährlich auf rd. 0,4 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hält diese Ausgaben nicht für gerechtfertigt. Er meint, daß das Personal spätestens Ende 1981 hätte freigesetzt oder anderweitig beschäftigt werden können.

4.3

Der Bundesminister hat zunächst erwidert, das Sekretariat könne nur im Zusammenwirken mit den Regierungen der beteiligten Mächte aufgelöst werden. Diese hätten sich jedoch — letztmals bei der Kuratoriumssitzung vom 21. Oktober 1981 — dagegen ausgesprochen, die Existenz des Sekretariats auch nur in Frage zu stellen. Daher sei eine Sekretariatsauflösung derzeit ausgeschlossen.

In der Frage der noch verbliebenen Arbeiten stimmt der Bundesminister mit dem Bundesrechnungshof überein, daß sie mit dem Schiedsgerichtsurteil vom 16. Mai 1980 im wesentlichen als abgeschlossen anzusehen seien. Eine neuerliche Befassung des Schiedsgerichtshofes und der Gemischten Kommission könne allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Der Hinweis des Bundesministers, das Sekretariat könne nur im Zusammenwirken mit den drei Vertragspartnern aufgelöst werden, ist nicht stichhaltig. Es geht nicht um die formelle Auflösung des Sekretariats, sondern um die Einsparung überflüssigen Personals — z. B. durch Umsetzung — (ein Sekretär des Schiedsgerichtshofes und der Kommission ist derzeit übrigens nicht bestellt) und der Sachkosten.

Inzwischen hat der Bundesminister seine Antwort ergänzt. Er will sich nunmehr bemühen, das Personal innerhalb von drei Jahren zu vermindern. Hierzu sollen auch Abfindungszahlungen erwogen werden. Er meint aber nach wie vor, eine entsprechende Regelung bedürfe der Zustimmung der anderen Mächte.

Nach Meinung des Bundesrechnungshofes sollte der Bundesminister unverzüglich darauf dringen, das Personal des Sekretariats vollständig abzubauen. Das Verwaltungsabkommen steht dem nicht entgegen, da es keine Mindestbesetzung des Sekretariats vorschreibt. Bei einer denkbaren, aber doch sehr unwahrscheinlichen Unterbreitung eines neuen Falles könnten vorübergehend Kräfte des Auswärtigen Amtes für Sekretariatsarbeiten zur Verfügung gestellt werden.

5 Unterhaltung deutscher Krankenhäuser im Ausland

(Kapitel 05 02 Titel 686 62 und 896 63)

5.0

Der Bundesminister förderte jahrelang in Madrid ein Deutsches Krankenhaus mit Zuwendungen in Höhe von mehreren Mio. DM. Das angestrebte Ziel, der kostendeckende Betrieb des Krankenhauses, wurde nicht erreicht.

In Istanbul besteht ein ehemals dem Deutschen Reich gehörendes Krankenhaus, das vom Bundesminister laufend Zuschüsse erhält.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes lassen erkennen, daß der Bundesminister mit der Förderung und dem Betrieb wirtschaftlich zu führender Krankenhäuser im Ausland überfordert ist.

5.1 Deutsches Krankenhaus Madrid (DKM)

5.1.1

Im Jahre 1965 ist in Madrid die „Gesellschaft der Freunde des Deutschen Krankenhauses" (GFDK), ein Verein spanischen Rechts, gegründet worden. Sie wollte mit finanzieller Unterstützung des Bundes ein kleines Kranken-Altenheim bauen und betreiben, weil ein seit dem Jahre 1913 bestehendes altes Krankenheim nicht mehr den Anforderungen entsprach.

Die Planung führte schließlich dazu, daß in Madrid ein 174-Betten-Krankenhaus errichtet wurde. Der GFDK als Krankenhausträgerin sind in den Jahren 1968 bis 1978 für den Bau und die Einrichtung Bundesmittel in Höhe von insgesamt 21 Mio. DM zugewendet worden.

Die bei der Planung und Durchführung des Vorhabens aufgetretenen Mängel waren Gegenstand der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 (Drucksache 7/5949 Nr. 16 ff.).

Mitte des Jahres 1977 hat das Krankenhaus seinen Betrieb aufgenommen. Schon von Anfang an war umstritten, ob das Krankenhaus, dessen Anteil an deutschen Patienten bei etwa 3 v. H. lag, kostendekkend betrieben werden könne. Der Bundesminister und der Bundesminister der Finanzen hielten es jedoch aus außenpolitischen Gründen für notwendig, daß die GFDK das Krankenhaus eröffne. Sie meinten, das Ansehen der Bundesrepublik in Spanien nehme Schaden, wenn der mit so beträchtlicher Bundeshilfe errichtete Krankenhausneubau unmittelbar nach Fertigstellung veräußert würde, ohne daß versucht worden sei, ihn seinem ursprünglichen Zweck zuzuführen. Das Krankenhaus solle deshalb — trotz bestehender Risiken — als „Deutsches Krankenhaus" zunächst ein bis zwei Jahre versuchsweise betrieben werden.

Im Jahre 1978 teilte die Botschaft dem Bundesminister mit, die bislang geleisteten Ausgaben für die Einrichtung des — seither nur zu 10 bis 15 v. H. seiner Bettenkapazität ausgelasteten — Krankenhauses reichten noch nicht aus. Die Bausumme von 21 Mio. DM sei um rd. 400 000 DM überschritten und deshalb stünden der GFDK für den Betrieb keine Eigenmittel mehr zur Verfügung. Der Verlust des Jahres 1978 werde wahrscheinlich 1 Mio. DM übersteigen. Die GFDK bemühe sich um weitere Zuwendungen, und zwar:

rd. 1,7 Mio. DM zur Abdeckung von Schulden,
rd. 1,2 Mio. DM für die Ergänzung der Einrichtung und
rd. 2 Mio. DM zur Errichtung einer Poliklinik.

Außerdem möge ihr die Aufnahme eines Bankkredits im Gegenwert von rd. 1,1 Mio. DM ermöglicht werden.

Der Bundesminister war zunächst nicht bereit, weitere Zuwendungen zu gewähren, war aber damit einverstanden, daß die GFDK in Spanien einen Kredit im Gegenwert von 1 Mio. DM zur Verstärkung der Betriebsmittel aufnahm.

Zugleich gab der Bundesminister im September 1978 ein Gutachten zur gegenwärtigen und zukünftigen Situation des Krankenhauses in Auftrag und bat den Gutachter, Vorschläge für den zukünftigen Betrieb zu machen.

In dem Gutachten vom 5. Januar 1979 (Honorar 20 000 DM) wird — nach Darlegung der Einzelheiten — grundsätzlich festgestellt, daß bei der Planung des Krankenhauses entscheidende Fehler gemacht worden seien, die sich nicht nur nachteilig auf die Baukosten ausgewirkt hätten, sondern auch die Kosten des laufenden Betriebs unnötig erhöhten. Auch der Organisations- und Betriebsablauf entspreche nicht den Notwendigkeiten eines Krankenhausbetriebs.

Um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs zu verbessern, schlug der Gutachter zahlreiche technische, organisatorische und personalwirtschaftliche Änderungen vor. Den vordringlichen Investitionsbedarf schätzte er auf rd. 1,9 Mio. DM; davon rd. 1 Mio. DM für den Bau eines Personalhauses, da es nicht tragbar sei, das Pflegepersonal auf Dauer im Krankenhaus unterzubringen und dadurch Patientenzimmer zu blockieren.

Zum Ausgleich von Fehlbeträgen des laufenden Krankenhausbetriebs müßten zunächst für die Jahre 1978 bis einschließlich 1981 insgesamt rd. 3,9 Mio. DM zur Verfügung gestellt werden. Eine weitere laufende finanzielle Förderung des Krankenhauses, wie sie inländischen Krankenhäusern nach § 10 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes gewährt werde, durch den Bund sei nötig. Außerdem müßten mit spanischen und deutschen Krankenversicherungen Verträge über die Behandlung ihrer Mitglieder und die Erstattung der angemessenen Kosten geschlossen werden.

Das Gutachten schließt mit der Feststellung: „Unter der Voraussetzung, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen **kompromißlos** durchgeführt werden, ist das DKM durchaus lebensfähig." ... „Sollten allerdings die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zu einem Erfolg führen, so wird keine andere Möglichkeit sein, als zu prüfen, inwieweit ein deutscher Krankenhausträger in der Lage ist, dieses Krankenhaus in irgendeiner Weise — gegebenenfalls pachtweise — zu führen."

5.1.2

Nach einer Vorausinformation über den Inhalt des Gutachtens hat der Bundesminister noch im Dezember 1978 der GFDK eine Zuwendung von 400 000 DM aus überplanmäßig zur Verfügung gestellten Mitteln bewilligt, um die sonst drohende Schließung des Krankenhauses zunächst einmal zu vermeiden.

Anfang März 1979 beantragte er beim Bundesminister der Finanzen unter Hinweis auf den im Gutachten ermittelten Finanzbedarf die Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe für das DKM in Höhe von 2,265 Mio. DM. Der Bundesminister der Finanzen lehnte den Antrag zunächst ab, weil weder die Voraussetzungen des Artikel 112 Satz 2 GG vorlägen, noch ein erhebliches Bundesinteresse an der weiteren Arbeit des Krankenhauses im Sinne von

§ 23 BHO bestehe. Die im März 1977 aus außenpolitischen Gründen vereinbarte Maßnahme, das Krankenhaus versuchsweise für ein bis zwei Jahre als deutsches Krankenhaus zu führen, müsse als gescheitert angesehen werden.

Im einzelnen führte der Bundesminister der Finanzen aus:

„Angesichts des Bettenberges in Madrid ist das Krankenhaus am Bedarf vorbei gebaut worden und stellt eine im übrigen mit großen Mängeln behaftete Fehlinvestition dar. Es würde in der deutschen Öffentlichkeit nicht auf Verständnis stoßen, wenn auf eine nicht absehbare Zeit und in nicht absehbarer Höhe eine weitere Subventionierung erfolgen würde, deren Erfolg nicht zu gewährleisten ist. Auf die Ihnen bekannte Haltung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, der die Zuwendungsgewährung als abgeschlossen ansieht, darf ich hinweisen.

Da in der spanischen Hauptstadt ein sowohl quantitativ wie qualitativ gutes bis sehr gutes Krankenhauswesen besteht, läßt sich weder aus kulturpolitischen noch sozialen Gründen ein erhebliches Bundesinteresse in Millionenhöhe an der weiteren Förderung des Krankenhauses bejahen. Es dient auch außenpolitisch nicht dem deutschen Ansehen, wenn eine überflüssige Einrichtung unter erheblicher Belastung des Epl. 05 aufrechterhalten wird."

Ende Mai 1979 willigte der Bundesminister der Finanzen schließlich doch in eine überplanmäßige Ausgabe bis zur Höhe von 1,5 Mio. DM für die Fortführung des Krankenhauses ein. Der Bundesminister bewilligte daraufhin eine entsprechende Zuwendung.

Anfang April 1980 gewährte er der GFDK 1,2 Mio. DM für die Fortführung des Krankenhausbetriebes und im Herbst 1980 für Investitionen weitere 0,5 Mio. DM.

Im Jahre 1981 erhielt die GFDK nochmals 1,7 Mio. DM zur teilweisen Deckung der laufenden Betriebskosten und darüber hinaus — außerplanmäßig — für Investitionen rd. 381 000 DM.

Mit Ablauf des Jahres 1981 ist die finanzielle Förderung des Krankenhausbetriebes eingestellt worden. Das Krankenhaus ist nunmehr veräußert worden. Für diesen Fall steht dem Bund als Zuwendungsgeber ein Anspruch auf Wertausgleich in Höhe von rd. 22 Mio. DM zu. Nach Auskunft des Bundesministers vom Mai 1982 wird dieser Anspruch nicht voll befriedigt werden können, da die GFDK inzwischen mindestens 8 Mio. DM Schulden habe, die aus dem Verkaufserlös abzudecken seien, und ihr „in Ansehung ihrer Eigenleistung und der zweckentsprechenden Führung des Krankenhauses" zusätzlich ein Anteil im Gegenwert von rd. 3 Mio. DM zugestanden werden müsse. Der Bundesminister rechnet mit einem Wertausgleich von etwa 11 Mio. DM.

5.1.3

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß es mit dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht zu vereinbaren war, das Krankenhaus weiter finanziell zu unterstützen, nachdem sich spätestens nach Ablauf der zweijährigen Versuchsperiode herausgestellt hatte, daß es nicht kostendeckend betrieben werden konnte. Wenn der Bundesminister glaubte, allein durch die Gewährung weiterer Zuwendungen in Anlehnung an den Vorschlag des Gutachters wenigstens ein ausgeglichenes Betriebsergebnis herbeiführen zu können, so übersah er, daß der Gutachter noch zahlreiche weitere Maßnahmen vorgeschlagen hatte, deren Durchführung er für unabdingbar hielt, um die Ursachen der defizitären Betriebsführung zu beseitigen. Der Bundesrechungshof konnte nicht feststellen, daß der Bundesminister versucht hätte, durch besondere Bewilligungsbedingungen entsprechend auf den Zuwendungsempfänger einzuwirken.

Außer dem sich abzeichnenden Verlust von 10 Mio. DM bei der Verwirklichung des Wertausgleichsanspruches des Bundes sind für den Krankenhausbetrieb rd. 5,3 Mio. DM an Bundesmitteln aufgewendet worden, ohne daß damit das angestrebte Ziel letztlich erreicht worden ist. Insgesamt läßt die Förderungsmaßnahme erkennen, daß der Bundesminister mit der institutionellen Förderung eines wirtschaftlich zu führenden Krankenhauses überfordert war.

5.2 Deutsches Krankenhaus Istanbul (DKI)

5.2.1

In Istanbul besteht ein ehemals dem Deutschen Reich gehörendes Krankenhaus, dem der Bundesminister ständig Zuschüsse gewährt. Die Rechtsform des DKI ist ungeklärt. Der Bundesminister behandelt das DKI als Zuwendungsempfänger in Form einer juristischen Person. Das DKI steht unter Leitung eines türkischen Arztes und wird fast ausschließlich von türkischen Privatpatienten in Anspruch genommen. Das Pflegepersonal besteht zu einem kleinen Teil aus deutschen Krankenschwestern.

5.2.2

Bis zum Jahre 1978 beschränkten sich die finanziellen Aufwendungen im wesentlichen auf die Erstattung der Vergütungen der deutschen Krankenschwestern. Vom Jahre 1979 an deckte der Bundesminister auch zum größten Teil die wachsenden jährlichen Defizite des Krankenhauses.

Die jährlichen Ausgaben für das DKI aus Bundesmitteln haben sich von 410 000 DM (1978) auf mehr als 2 Mio. DM (1981) erhöht. Der Bundesminister hat für das Jahr 1982 wieder rd. 2,2 Mio. DM vorgesehen, will aber im Jahre 1983 mit 0,85 Mio. DM auskommen.

Der erhöhte Finanzbedarf des DKI ist auf die schlechte Ertragslage, vor allem infolge ständig steigender Personalausgaben zurückzuführen. Mit ihnen halten die Einnahmen nicht Schritt, zumal die vorhandenen Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden.

5.2.3

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister auf die sich aus der unklaren Rechtsform des DKI ergebenden Schwierigkeiten hingewiesen.

Er hatte ihn aufgefordert, wenigstens zu veranlassen, daß das DKI alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpft. Besonders sei zu bemängeln, daß nicht alle im Krankenhaus erbrachten ärztlichen Leistungen vollständig und prüfbar erfaßt werden und daß das DKI an den Einnahmen der das Krankenhaus nutzenden Ärzte nicht angemessen und teilweise überhaupt nicht beteiligt ist.

5.2.4

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die Frage der Trägerschaft wiederholt geprüft, aber bisher keine befriedigende Regelung finden können.

Es könne gegenwärtig nicht ins Auge gefaßt werden, das Krankenhaus zu schließen oder auf türkische Institutionen zu übertragen, da der zu erwartende außen- und kulturpolitische Schaden in keinem Verhältnis zu dem Wegfall der Zuwendung stünde. Deshalb wolle er die Förderung des DKI fortsetzen.

Im übrigen will der Bundesminister den Hinweisen des Bundesrechnungshofes Rechnung tragen. Eine verstärkte Beteiligung des DKI an den Einnahmen der Ärzte sei jedoch nicht ortsüblich und deshalb auch nicht durchsetzbar. Diese Angelegenheit beabsichtige der Verwaltungsrat des Krankenhauses erst dann aufzugreifen, wenn die bisherigen Maßnahmen, wie Umstellung von Rechnungswesen und Statistik sowie die Inbetriebnahme der Poliklinik, nicht zu einer dauerhaften Sanierung führten.

5.2.5

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß der Bundesminister — sofern die Förderung wegen des befürchteten politischen Schadens nicht eingestellt werden kann — wenigstens darauf drängen sollte, daß das DKI seine Einnahmemöglichkeiten in vollem Umfange nützt. Vorrangig sollte die Frage der Trägerschaft geklärt werden. Dies würde dazu beitragen, die finanzielle Belastung des Bundes in überschaubaren Grenzen zu halten.

6 Abweichen von Vorschriften des Tarif- und Dienstrechts

(Kapitel 05 03 und 05 04 verschiedene Titel)

6.0

Der Bundesminister ist zum Nachteil des Bundes von tarifvertraglichen Regelungen und bindenden Verwaltungsvorschriften abgewichen.

6.1

Die bei den Auslandsvertretungen beschäftigten deutschen nichtentsandten Angestellten und Arbeiter (Ortskräfte) wurden bis zum 30. November 1973 nach der jeweiligen Ortsüblichkeit bezahlt. Mit Wirkung vom 1. Dezember 1973 traten Tarifverträge zur Regelung der Arbeitsbedingungen dieses Personenkreises in Kraft (TV AngAusland und TV ArbAusland), die die Vergütung/Entlohnung an die der entsandten Kräfte anlehnten. Für das Goethe-Institut wurden entsprechende Tarifverträge abgeschlossen.

Da die nichtentsandten Angestellten und Arbeiter ihren Aufenthaltsort und damit ihren Dienstort selbst gewählt haben, erhalten sie nicht die sonst übliche Auslandszulage, sondern eine geminderte Zulage. Diese richtet sich nach der Vergütungs-/Lohngruppe, dem Hausstand und der Zuordnung des Dienstortes zu den Stufen des Auslandszuschlages.

Die Zulage wird tarifvertragsgemäß gekürzt, soweit der sich nach den Tarifverträgen ergebende Betrag die dem Bediensteten am 30. November 1973 zustehende Vergütung/Entlohnung um mehr als 200 DM monatlich überschreitet. Zur Berechnung des Kürzungsbetrages wird zuvor die am 30. November 1973 maßgebend gewesene Vergütung/Entlohnung jeweils um den Vomhundertsatz angehoben, um den sich die Grundvergütung der Angestellten des Bundes infolge **allgemeiner** Vergütungserhöhungen erhöht hat.

Der Bundesminister begünstigte dagegen von Anfang an die Empfänger, indem er die Ausgangsvergütung/-entlohnung nicht nur um die allgemeinen Vergütungserhöhungen, sondern auch um personenbezogene Erhöhungen (Lebensaltersssteigerungen, Familienstandsänderungen, Bewährungsaufstieg oder Höhergruppierungen) anhob. Auf Weisung des Bundesministers verfährt das Goethe-Institut entsprechend.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1981 diese nicht den Tarifverträgen entprechende Berechnungsweise beanstandet und dem Bundesminister vorgehalten, eigenmächtig, ohne Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (§ 40 BHO) von eindeutigen Tarifvertragsvorschriften abgewichen zu sein.

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, daß seine Auslegung der Tarifverträge zutreffend sei und daß es im Rahmen seiner Zuständigkeit zum Vollzug der Tarifverträge vertretbar war, eigene Verfahrensweisen zu entwickeln. Diese Meinung teilen weder der Bundesrechnungshof noch der Bundesminister der Finanzen und auch nicht der für Tarifangelegenheiten zuständige Bundesminister des Innern.

Der Bundesminister hat weiterhin dargelegt, daß die Anwendung der Tarifvertragsvorschriften in der Praxis zu unbefriedigenden Ergebnissen führe. Die Zulagen würden sich bei tarifvertragsgemäßer Berechnung im Laufe der Zeit aufzehren. Änderungen in den persönlichen Verhältnissen oder Höhergruppierungen könnten sich sogar einkommensmindernd auf die Nettobezüge auswirken. Dies entspreche nicht dem Willen der Tarifvertragsparteien.

Dieses Vorbringen mag in Einzelfällen zutreffen, rechtfertigt aber nicht das Vorgehen des Bundesmi-

nisters. Inzwischen haben der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen im Wege der ihnen durch Kabinettsbeschluß erteilten Ermächtigung **außertariflich** der vom Bundesminister praktizierten Handhabung der Tarifvertragsbestimmungen ab November 1981 zugestimmt. Durch diese Maßnahme ist zwar für die Zahlung der Zulagen in der vom Bundesminister bis dahin eigenmächtig berechneten Höhe nunmehr ab diesem Zeitpunkt eine Grundlage geschaffen worden, für die Zeit vor November 1981 fehlt es aber daran.

6.2

Nach § 57 Bundesbesoldungsgesetz können Bedienstete, die im Ausland eine Wohnung gemietet haben, unter bestimmten Voraussetzungen einen Mietzuschuß erhalten; dieser wird auf der Basis der Leerraummiete festgesetzt.

Falls die Miete ein Entgelt für Möblierung, Heizung, Beleuchtung, Gas, Wasser oder Garten enthält, dessen Höhe im einzelnen nicht genau beziffert werden kann, wird die Leerraummiete in der Weise ermittelt, daß von der Gesamtmiete pauschal bestimmte Vomhundertsätze abgezogen werden, deren Höhe die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz im einzelnen festlegt.

Der Bundesminister setzt — abweichend von der Verwaltungsvorschrift — bei Wohnungen im Großraum New York niedrigere Vomhundertsätze ab, so daß sich höhere Leerraummieten ergeben mit der Folge, daß höhere Mietzuschüsse gezahlt werden.

Der Bundesminister begründet seine abweichende Verfahrensweise damit, daß es sich bei den Mieten in New York und insbesondere im Stadtteil Manhattan um einen Sonderfall handele, der sich einer weltweiten Pauschalregelung entziehe und bei anderen ausländischen Dienstorten zur Zeit nicht auftrete. Bei Anwendung der Pauschalsätze aus der Verwaltungsvorschrift ergäben sich hier unrealistisch hohe Werte für derartige Nebenkosten.

Auch dieses Vorbringen berechtigt den Bundesminister nicht, von zwingenden Vorschriften eigenmächtig abzuweichen. Er hätte vielmehr wegen einer Änderung der mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift an den nach § 71 Bundesbesoldungsgesetz zuständigen Bundesminister des Innern herantreten müssen.

6.3

Der Bundesrechnungshof stellt fest, daß der Bundesminister in beiden Fällen eindeutige Vorschriften nicht beachtet hat. Eine besondere Ermächtigung (§§ 40, 51 BHO) hierzu lag nicht vor.

Durch dieses Vorgehen wurden und werden nicht nur Personalausgaben ohne rechtliche Grundlage geleistet. Die jahrelange Praxis des Bundesministers hat auch Besitzstände begründet, die in der Regel nicht widerrufen werden können.

Bundesminister der Justiz

(Einzelplan 07)

7 Reinigung der Dienstgebäude beim Deutschen Patentamt

(Kapitel 07 10)

7.0

Das Deutsche Patentamt hat die in den Richtlinien des Bundesministers der Finanzen vom 9. April 1969 für die Reinigung der Dienstgebäude vorgeschriebene Berechnungsmethode nicht angewandt sowie zu große Bodenflächen den Ausschreibungen und Abrechnungen zugrunde gelegt und deshalb jahrelang überhöhte Entgelte gezahlt.

7.1

Das Deutsche Patentamt läßt seit dem Jahre 1959 seine Dienstgebäude von einem Privatunternehmen reinigen.

Bei der Gebäudereinigung ging das Deutsche Patentamt noch beim jüngsten Vertrag vom 23./31. Mai 1978 von einer „Gesamtbodenfläche" von 72 388,65 m² aus. Hierbei legte es nicht — wie es die Richtlinien des Bundesministers der Finanzen vom 9. April 1969 vorschreiben — die tatsächlichen Innenmaße, sondern die Rohbaumaße zugrunde und bei den gemieteten Dienstgebäuden teilweise größere Bodenflächen, als in den Mietverträgen ausgewiesen. Darüber hinaus wurden Flächen berücksichtigt, die wegen fester Einbauten nicht gereinigt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die zu reinigenden Bodenflächen in allen Dienstgebäuden des Deutschen Patentamtes zu vermessen und, wie in den Richtlinien vorgeschrieben, die tatsächlich zu reinigenden kleineren Flächen dem Reinigungsentgelt zugrunde zu legen.

7.2

Aufgrund der Beanstandung durch den Bundesrechnungshof hat das Deutsche Patentamt mit dem Unternehmen vereinbart, daß bis zum Vorliegen der sachgerechten Flächenmaße und des überarbeiteten, zum Vertrag gehörenden Leistungsverzeichnisses bei der Gebäudereinigung der Berechnung der Vergütung eine Gesamtfläche von 64 700 m² und ein ermäßigter m²-Preis zugrunde gelegt werden.

Danach zahlt das Deutsche Patentamt seit dem 1. Januar 1982 monatlich über 30 000 DM weniger für die Gebäudereinigung.

7.3

Die Ermittlung der Flächenmaße ist noch nicht abgeschlossen. Der Bundesminister hat das Deutsche Patentamt angewiesen, ihm das Vermessungsergeb-

nis und die Ergebnisse der Neuausschreibung vorzulegen und sicherzustellen, daß nach den bestehenden Vorschriften verfahren wird.

Der Bundesminister wird zu prüfen haben, inwieweit die ungerechtfertig verausgabten Beträge den Bundesmitteln wieder zugeführt werden können, gegebenenfalls ist die Haftungsfrage zu untersuchen.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

8 Mögliche Interessenkollisionen bei Bediensteten

8.0

Der Bundesrechnungshof hat auf mögliche Interessenkollisionen bei Bediensteten hingewiesen, die aus deren Mitgliedschaft in Organen von Zuwendungsempfängern und Vertragspartnern des Bundesministers entstehen können.

8.1

In den Bemerkungen zu Nr. 9 und Nr. 10 hat der Bundesrechnungshof mögliche Interessenkollisionen bei solchen Bediensteten des Ministeriums aufgezeigt, die zugleich in den Aufsichtsorganen des Vertragspartners oder Zuwendungsempfängers tätig sind. Das gab Anlaß, den Bundesminister aufzufordern, die mit möglichen Interessenkollisionen zusammenhängenden Probleme über die beiden Einzelfälle hinaus zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister weitere Beispiele mitgeteilt, in denen nach seiner Meinung Interessenkollisionen nicht auszuschließen sind und die deshalb in diese Prüfung einbezogen werden sollten. Im wesentlichen handelt es sich um Fälle, in denen Bedienstete Verwaltungsorganen (Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, Geschäftsführung) eines Zuwendungsempfängers, Auftragnehmers oder sonstigen Vertragspartners des Ministeriums oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft angehören und gleichwohl an Verwaltungsentscheidungen maßgeblich und verantwortlich mitwirken, die diese Einrichtungen betreffen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, festzustellen

— worin in jedem Fall das Bundesinteresse für die Entsendung eines Bediensteten in ein derartiges Verwaltungsorgan besteht,

— wer die Genehmigung für die Wahrnehmung derartiger Aufgaben erteilte und ob dabei die Gefahr einer Interessenkollision gewürdigt wurde, wenn der Bedienstete zuständig ist für die Bearbeitung von Zuwendungsanträgen, Verträgen u. dgl.,

— mitzuteilen, was der Bundesminister — etwa durch organisatorische Maßnahmen — veranlaßt hat, um eine Interessenkollision auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof wendet sich nicht gegen die Entsendung von Angehörigen der Bundesverwaltung in Überwachungsorgane, sofern dies im Bundesinteresse liegt und die Beauftragten des Bundes nicht dienstlich bei Entscheidungen mitwirken, bei denen die Interessen des Bundes im Gegensatz zu den Interessen der betreffenden Einrichtung stehen können. Dies entspricht auch den Hinweisen des Bundesministers der Finanzen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen (Neufassung 1980).

8.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß es darüber hinaus Regelungen zu diesen Fragen in seinem Geschäftsbereich nicht gebe. Da diese Fragen offenkundig nicht auf seinen Geschäftsbereich beschränkt seien, werde er die Bundesminister des Innern und der Finanzen davon unterrichten. Er hat inzwischen damit begonnen, den Sachverhalt im einzelnen zu ermitteln, um die Fragen des Bundesrechnungshofes zu beantworten. Außerdem hat er angeordnet, es solle durch geeignete organisatorische Maßnahmen vermieden werden, daß Bedienstete an Vewaltungsverfahren mitwirken, die in Organen betroffener Zuwendungsempfänger oder Vertragspartner des Bundesministers tätig sind.

8.3

Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis der Untersuchung für den Geschäftsbereich des Bundesministers abwarten. Er wird darüber hinaus bei künftigen Prüfungen in anderen Bereichen des Bundes auf mögliche Interessenkollisionen achten.

9 Außerplanmäßige Entschädigungszahlung im Außenwirtschaftsbereich

(Kapitel 09 02 Titel 681 01 — neu —)

9.0

In einer Angelegenheit, in der der Bund an ein Unternehmen Schadensersatz leistete, wurden die Verhandlungen für den Bund von Beamten geführt, die Mitglieder in den Aufsichtsräten des ersatzberechtigten Unternehmens und dessen Muttergesellschaft sind. So bestand die Gefahr einer Interessenkollision.

Der Anspruch des Unternehmens ist nicht ordnungsgemäß geprüft worden.

Die Entschädigung ist außerplanmäßig bewilligt worden. Die Voraussetzungen hierfür lagen nicht vor, da der erforderliche Betrag im Nachtragshaushalt 1980 hätte veranschlagt werden müssen.

9.1

Der Bundesminister veranlaßte Ende 1979 aus außenpolitischen Gründen ein Unternehmen, von ei-

ner vertraglich vereinbarten Lieferung ins Ausland abzusehen. Dem Unternehmen entstand daraus ein Schaden. Daher hat ihm der Bundesminister im Dezember 1980 rd. 9 Mio. aus dem Bundeshaushalt außerplanmäßig erstattet.

9.2

Das Unternehmen ist konzernabhängig von einer Muttergesellschaft, deren Kapital einem Sondervermögen des Bundes gehört.

Im Bundesministerium wurden zwei Beamte mit der Bearbeitung des Schadensfalles beauftragt, obwohl sie hierfür an sich nicht zuständig gewesen wären. Einer dieser Beamten gehört dem Aufsichtsrat der Muttergesellschaft des Unternehmens an. Er führte die Gespräche mit der Unternehmensleitung über den von der Bundesregierung entschiedenen Lieferstopp und die Verhandlungen über die dafür vom Bund zu leistende Entschädigung. Der andere Beamte, der an der Bearbeitung des Schadensersatzanspruchs ebenfalls maßgeblich beteiligt war, gehört dem Aufsichtsrat des entschädigungsberechtigten Unternehmens selbst an.

9.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konnten sich für die Beamten Interessenkollisionen ergeben. Denn sie hatten als Beamte dienstlich die Interessen des zahlungspflichtigen Bundes wahrzunehmen, als Mitglieder der Aufsichtsräte jedoch das Interesse an einer möglichst hohen Entschädigungsleistung an das Unternehmen. Da das politische und finanzielle Interesse des Bundes den Interessen der Unternehmen zuwiderlaufen mußte, hätten die Beamten mit der Bearbeitung dieses Vorgangs nicht betraut werden dürfen. Soweit ihr Aufgabenbereich davon berührt wurde, hätten sie vielmehr davon entbunden werden müssen, um damit mögliche Interessenkollisionen von vornherein zu vermeiden.

9.4

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes für diesen Fall nicht. Er verweist darauf, daß der Beamte, der dem Aufsichtsrat der Muttergesellschaft angehört, als unmittelbarer Beauftragter der Leitung des Ministeriums gehandelt und dies gegenüber der Geschäftsleitung des Unternehmens stets hervorgehoben habe.

Dies kann jedoch die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Es hätte vermieden werden müssen, daß ausgerechnet ein Beamter mit den Verhandlungen beauftragt wurde, der dem Verhandlungspartner in anderer Funktion verbunden war. Dies gilt um so mehr, als für die Bearbeitung dieses Sonderfalls keine von vornherein festgelegte Zuständigkeit bestand.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Verfahrensabläufe künftig so zu gestalten, daß mögliche Interessenkollisionen nicht mehr entstehen würden. Im übrigen wird auf die allgemeine Bemerkung unter Nr. 8 hingewiesen.

9.5

Für die Höhe der Ansprüche des Unternehmens gegen den Bund aus dem Lieferstopp waren im wesentlichen Forderungen eines Vorlieferanten maßgebend. Daher kamen Ende Juli 1980, als der Bund die Schadensersatzpflicht dem Grunde nach schon anerkannt hatte, Vertreter des Bundesministers, des Bundesministers der Finanzen und des Unternehmens überein, daß

- das Unternehmen zur Begründung seiner Ansprüche Unterlagen vorlegen solle, u. a. die Verträge mit dem Vorlieferanten und dem Besteller,
- eine bestimmte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt werden solle, die kaufmännischen und rechtlichen Unterlagen und Folgerungen daraus zu prüfen.

Eine Prüfung, die dieser Übereinkunft entsprochen hätte, ist unterblieben. Sie hätte im übrigen nach Meinung des Bundesrechnungshofes vom Ministerium selbst vorgenommen werden können und nicht von vornherein einem Dritten übertragen zu werden brauchen.

9.5.1

Zwar erteilte das Unternehmen Mitte August 1980 an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft „den Auftrag für eine Sonderprüfung der von uns gegenüber der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachten Schadensersatzansprüche". Der daraufhin im Oktober 1980 vorgelegte Prüfungsbericht konnte aber die Ende Juli von den beiden Ressorts für erforderlich gehaltene Prüfung nicht ersetzen, denn:

- ein Auftrag, im Interesse des Bundes die Ansprüche des Unternehmens zur Abwehr etwa überhöhter Forderungen nach kaufmännischen und rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, hätte nach allgemeinen Grundsätzen nicht allein vom Anspruchsteller erteilt werden dürfen;
- der von dem Unternehmen an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erteilte Auftrag ließ nicht erkennen, daß eine umfassende Prüfung in kaufmännischer und rechtlicher Hinsicht erwartet wurde, wie sie dem Bundesminister bei der ordnungsgemäßen Wahrnehmung seiner Aufgaben oblegen hätte;
- als Folge dieser unklaren Auftragslage hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Prüfungsbericht an das Unternehmen ausdrücklich erklärt:
  „eine Prüfung der mit der Annullierung von Aufträgen an Unterlieferanten und der Schadensersatzansprüche an den Bund verbundenen rechtlichen Fragen war nicht Gegenstand des uns erteilten Auftrages;"
- ein Auftrag, der dem Interesse des Bundes dienen sollte, hätte dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht erteilt werden sollen, da sie, wie

dem Bundesminister bekannt, zugleich als Abschlußprüferin des Unternehmens tätig ist;

— die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat offenbar eher an eine Sonderprüfung für das Unternehmen gedacht und sich nicht in der Rolle eines unparteiischen Gutachters gesehen; dies ergibt sich daraus, daß sie — nach eigenen Angaben — ihrem Bericht verschiedentlich nur mündliche Erklärungen von Angehörigen des Unternehmens ungeprüft zugrunde legte und auf Nachweisungen beim Vorlieferanten verzichtete.

Der Prüfungsbericht hätte also allenfalls die Grundlage für eine eigene Prüfung des Bundesministers abgeben können. Der Bundesminister hat jedoch den Bericht ohne jede Würdigung als eine — wie Ende Juli 1980 abgesprochen — nachzureichende Unterlage an den Bundesminister der Finanzen übersandt. Aus den Akten des Bundesministers läßt sich nicht entnehmen, ob er oder ein anderer eine weitere Prüfung durchgeführt hat.

Eine derartige Prüfung wäre auch deshalb notwendig gewesen, weil sich ein erheblicher Teil der geltend gemachten Ansprüche aus einer Vereinbarung vom Dezember 1979 zwischen dem Unternehmen und seinem Vorlieferanten ergab. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch die Leistungen des Vorlieferanten schon entbehrlich. Denn der Bundesminister hatte das Unternehmen bereits veranlaßt, von einer Lieferung abzusehen und klargestellt, daß der Bund für den entstehenden Schaden aufkommen würde. Die Vereinbarung vom Dezember 1979 hätte um so mehr eingehend gewürdigt werden müssen, als zwischen dem Unternehmen und diesem Vorlieferanten langjährige Geschäftsbeziehungen bestehen und beide gerade bei diesem Auftrag eng zusammengearbeitet, z. B. gemeinsame Forschung und Entwicklung betrieben hatten.

Ob die Leistungen des Bundes an das Unternehmen geringer hätten sein können als sie tatsächlich waren, wenn der Bundesminister die Ansprüche ordnungsgemäß geprüft hätte, kann der Bundesrechnungshof nicht beurteilen, zumal ihm die hierzu erforderlichen Unterlagen nicht zugänglich sind.

9.5.2

Der Bundesminister hält den Auftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die sich schon im Rahmen ihrer Abschlußprüfung für das Jahr 1979 im Frühjahr 1980 mit der Entschädigungsfrage habe befassen müssen, für ordnungsgemäß. Er meint, aufgrund des Ergebnisses dieser Prüfung und der eigenen Prüfungsmaßnahmen habe er das Interesse des Bundes in der Schadensersatzangelegenheit hinreichend wahrgenommen.

Da der Bundesminister Unterlagen über eine eigene Prüfung nicht vorlegen konnte, ist eine ausreichende Prüfung des Bundesministers zur Schadensermittlung weiterhin nicht nachgewiesen. Gerade weil sich die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Rahmen ihrer Abschlußprüfung für das Jahr 1979 mit der Entschädigungsfrage hatte befassen müssen, hätte sie in derselben Sache von vornherein nicht als Gutachter gewählt werden sollen.

Der Bundesminister wird in Zukunft sicherstellen müssen, daß

— Aufträge an Dritte, die er im Rahmen ihm obliegender Verhandlungen und Prüfungen für erforderlich hält, grundsätzlich von ihm und nicht von seinem Verhandlungspartner erteilt werden und der Auftragsinhalt jeweils genau beschrieben wird,

— die aufgrund derartiger Aufträge erteilten Gutachten künftig bei ihm daraufhin nachweislich überprüft werden, ob alle entscheidungserheblichen Sachverhalte ausreichend untersucht und in rechtlicher und finanzieller Hinsicht angemessen gewürdigt worden sind.

9.6

Der Bundesminister beantragte zunächst gemäß § 37 BHO am 3. Juli 1980 die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen zu einer überplanmäßigen Ausgabe von 9,57 Mio. DM für die Schadensersatzzahlung bei Kapitel 09 01 Titel 539 99 — Vermischte Verwaltungsausgaben —; über den Antrag wurde nicht entschieden. Der Bundesminister beantragte dann am 27. November 1980 eine außerplanmäßige Ausgabe in gleicher Höhe bei Kapitel 09 02 Titel 681 01 (neu) — Entschädigungszahlung im Außenwirtschaftsbereich —. Die Entschädigungsforderung des Unternehmens war ihm dem Grunde nach seit Ende 1979 und der Höhe nach mit rd. 10 Mio. DM seit spätenstens Mai 1980 bekannt. Einen Teilbetrag von rd. 5,3 Mio. DM hatte das Unternehmen am 27. März 1980 beziffert. Der mit der Verhandlungsführung beauftragte Beamte hielt in einem Vermerk vom 22. Mai 1980 fest, es sei

„jetzt erforderlich, im Bundeshaushalt die Voraussetzungen zu schaffen für den schon geltend gemachten Schaden von rd. 5,07 Mio. DM und den sich abzeichnenden weiteren Schaden von rd. 5 Mio. DM“.

Dem Leiter des für die Veranschlagung zuständigen Haushaltsreferats ist der Vorgang erstmals am 10. April 1980 zur Kenntnis gebracht worden.

9.6.1

Die Ausgabe hätte nicht außerplanmäßig geleistet werden dürfen; denn das Bedürfnis für die Ausgabe war zur Zeit der Aufstellung des Nachtragshaushalts nicht mehr „unvorhergesehen“ im Sinne des Artikel 112 GG, § 37 Abs. 1 BHO. Die Ausgabe hätte zur Veranschlagung vielmehr schon in die parlamentarischen Beratungen des Nachtragshaushalts 1980 eingebracht werden müssen.

Das Nachtragshaushaltsgesetz 1980 vom 8. Juli 1980 (BGBl. I S. 868) und der Nachtragshaushaltsplan 1980 wurden im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 22. Mai und abschließend am 12. Juni 1980 beraten. Die Berichterstatterbesprechung mit dem Ressort fand am 20. Mai statt.

Zur Zeit der parlamentarischen Beratungen des Nachtragshaushalts war sicher, daß der Bund eine Zahlung würde leisten müssen. Sie war auch hinrei-

chend bestimmbar und damit etatreif, zumindest in Höhe des am 27. März 1980 spezifizierten Teilbetrages von rd. 5 Mio. DM.

Als voraussichtlich im Jahre 1980 zu leistende Ausgabe hätte die gesamte Zahlung mit rd. 10 Mio. DM daher in den Nachtragshaushalt aufgenommen werden müssen (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 BHO), was auch noch in den Sitzungen des Haushaltsausschusses hätte beantragt werden können.

9.6.2

Der Bundesminister verweist darauf, daß er und der Bundesminister der Finanzen nur solche Positionen in den Nachtragshaushalt einstellen, die als etatreif angesehen werden können. In diesem Falle sei die Ausgabe erst etatreif gewesen, als die Entschädigungsverpflichtung des Bundes dem Grunde nach durch ein Gutachten seines Rechtsreferats und der Höhe nach durch den Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt worden war. Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für richtig, da nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 BHO die **voraussichtlich** zu leistenden Ausgaben veranschlagt werden müssen; dieser Grundsatz muß auch für den Nachtragshaushalt gelten. Auf das Gutachten des Rechtsreferats konnte es schon deshalb nicht ankommen, weil bei der Entscheidung über den Lieferstopp Ende 1979 und den Verhandlungen mit dem Unternehmen von vornherein von der Entschädigungsverpflichtung des Bundes ausgegangen worden war. Sie war Grundlage der Entscheidung. Die Verweisung des Bundesministers auf den Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 21. Oktober 1980 geht fehl. Wenn es dem Bundesminister auf deren Prüfung angekommen wäre, hätte er auch am 3. Juli 1980 noch nicht beim Bundesminister der Finanzen die Einwilligung zur überplanmäßigen Ausgabe beantragen dürfen.

Die Ausgabe hätte demnach im Nachtragshaushalt veranschlagt werden müssen. Selbst wenn in der Praxis in einen Nachtragshaushalt nicht jede Ausgabenveränderung aufgenommen wird, hält der Bundesrechnungshof im Interesse des Bewilligungsrechts des Parlaments die Aufnahme jedenfalls in den Fällen für geboten, in denen — wie hier — eine neue und der Art nach dem Parlament bisher unbekannte Ausgabe gleistet werden soll.

10 Zuschuß an das Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V.

(Kapitel 09 02 Titelgruppe 05 Titel 685 55)

10.0

In der Wirtschaftsführung des Rationalisierungs-Kuratoriums der Deutschen Wirtschaft e. V. (RKW) und des „Ausschusses für wirtschaftliche Verwaltung in Wirtschaft und öffentlicher Hand (AWV) e. V." bestehen Mängel, die der Bundesminister nicht abgestellt hat. Die Eigeneinnahmen sollten erhöht werden, die Wirtschaftsführung sparsamer sein. Die Vergütung an ehemalige Bundesbedienstete für ihre Tätigkeit bei Zuwendungsempfängern des Bundes begegnet Bedenken.

10.1

Das RKW erhält Zuschüsse aus Bundesmitteln, die es über seinen Wirtschaftsplan teilweise an den AWV weitergibt. Der Deutsche Bundestag ersuchte am 24. Juni 1976 den Bundesminister, „seine Bemühungen zur Verbesserung der Organisation, Personalwirtschaft und des Projekthaushalts des RKW zielstrebig fortzusetzen und alsbald zum Abschluß zu bringen" (Drucksache 7/253 i. V. m. Drucksache 7/5350 zu Nr. 91 bis 99). Anlaß war die Beratung der Bemerkungen Nr. 44 des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 und Nr. 91 bis 99 zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 — Drucksache 7/1242 und 7/2709 —, in denen der Bundesrechnungshof Mängel in der Wirtschaftsführung des RKW geschildert hatte.

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung im Jahre 1981 erneut Mängel in der Wirtschaftsführung beider Einrichtungen festgestellt, die der Bundesminister nicht abgestellt oder — soweit ihm dies möglich gewesen wäre — nicht verhindert hat.

Die nachfolgend dargestellten Beispiele schildern nur die wichtigsten der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Vorgänge.

10.2 Finanzierung des RKW

Der Bund finanzierte im Jahre 1980 rd. 89 v. H. des Haushalts der Bundesgeschäftsstelle des RKW. Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß sich das RKW zu einem höheren Anteil aus eigenen Einnahmen finanzieren sollte und daß dies auch möglich wäre. Auch bei den Beratungen des Bundeshaushalts für das Haushaltsjahr 1982 forderten Bundestagsausschüsse den Bundesminister auf, sich um eine höhere Eigenfinanzierung des RKW zu bemühen. Der Bundesminister will auf das RKW einwirken, die Mitgliederbeiträge und Einnahmen aus Veröffentlichungen mittelfristig so zu erhöhen, daß der Bundeszuschuß auf 80 v. H. — etwa den Stand des Jahres 1970 — sinken würde.

Der Bundesrechnungshof hat jedoch Zweifel, ob bei einer Eigenfinanzierung von nur 20 v. H. alle Möglichkeiten zu Eigenleistungen des RKW und seiner Mitglieder ausgeschöpft wären. Nach der bis Ende des Jahres 1982 gültigen Beitragsregelung wurden Beiträge von 100 bis 5 000 DM jährlich (je nach Umsatz), durchschnittlich rd. 300 DM gezahlt.

Der Bundesminister teilte mit, aufgrund eines Beschlusses der Mitgliederversammlung vom 10. März 1982 würden ab 1. Januar 1983 die Mindestbeiträge verdoppelt, die übrigen Beiträge entsprechend angemessen gesteigert. Er will sich um eine weitere Steigerung der Eigenleistungen der Mitglieder bemühen, betont aber zugleich als Rechtfertigung für die hohen Leistungen des Bundes die vorrangige Stellung des RKW innerhalb der produktivitätsfördernden Maßnahmen der Bundesregierung, insbeson-

dere bei dem „Aktionsprogramm zur Leistungssteigerung kleiner und mittlerer Unternehmen".

Das Vorbringen des Bundesministers vermag die Zweifel des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Finanzierung nicht zu beseitigen. Auch wird damit nicht die Frage beantwortet, ob die weitaus überwiegende Finanzierung des RKW mit Bundesmitteln aus öffentlichem Interesse gerechtfertigt ist. Falls die Finanzierungsstruktur des RKW nicht nachhaltig so geändert werden kann, daß eine wesentliche Entlastung des Bundeshaushalts erreicht wird, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß der Bundesminister die Bedeutung des RKW für die deutsche Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sowie dessen Aufgabenbereich, soweit er vom Bund bezuschußt wird, grundsätzlich neu überdenkt. Erst dann kann über die wirklich angemessenen Anteile an der Finanzierung durch die Mitglieder und die öffentliche Hand befunden werden. Dabei muß dann auch berücksichtigt werden, daß den Mitgliedern Lehrgänge und RKW-Schriften zu verbilligten Preisen angeboten und die Mitgliederbeiträge dadurch zum Teil aufgewogen werden.

Der Bundesminister wird den Zuschußbedarf auch dadurch mindern können, daß er auf eine sparsamere Wirtschaftsführung drängt.

10.3 Wirtschaftsführung des RKW

10.3.1

Die RKW-Bundesgeschäftsstelle war bis Ende des Jahres 1979 in einem gemieteten Gebäude in der Innenstadt von Frankfurt am Main untergebracht. Am 1. Januar 1980 verlegte das RKW seine Geschäftsstelle nach Eschborn. Durch die Verlegung — einschließlich der damit zusammenhängenden Folgekosten — wurde der Bundeshaushalt mit einmaligen Ausgaben von rd. 600 000 DM, verteilt auf die Jahre 1979 bis 1981, belastet. Darin sind Vergütungen für Überstunden und Erstattungen für Mehrfahrkosten in Höhe von rd. 130 000 DM enthalten, die aufgrund eines arbeitsrechtlichen Einigungsverfahrens für die Dauer von zwei Jahren allen Mitarbeitern des RKW bezahlt werden mußten, denen durch den Umzug wirtschaftliche Nachteile entstanden waren. Die Mehrausgaben für Miete einschließlich der Bewirtschaftungskosten betrugen für das Jahr 1980 rd. 516 000 DM.

Das RKW begründete den Umzug im wesentlichen damit, daß die in Frankfurt gemieteten Räume, insbesondere deren technische Anlagen, für seine Aufgaben immer weniger genügt hätten. Auch sei die durch die Lage bedingte physische Belastung der Mitarbeiter infolge zunehmenden Verkehrslärms und schlechter Luft unzumutbar gewesen. Der Bundesminister hat sich diese Begründungen zu eigen gemacht.

Der Bundesrechnungshof kann nachträglich nicht prüfen, ob die Begründung hinsichtlich der technischen Eignung der bisherigen Geschäftsräume stichhaltig ist. Das Gebäude ist etwa 20 Jahre alt; es war jedenfalls beim Mieten vom RKW für geeignet gehalten worden. Der Bundesminister hätte die technische Eignung des Gebäudes selbst — gegebenenfalls unter Einschaltung eines baufachlichen Sachverständigen — prüfen müssen.

Die Begründung hinsichtlich der unzumutbaren Belastung der Mitarbeiter scheint schon deshalb nicht überzeugend, weil diese den Umzug nach Eschborn mit großer Mehrheit zunächst ablehnten. Im übrigen müssen in Frankfurt solche Belastungen auch von den Mitarbeitern anderer privater und öffentlicher Betriebe und Einrichtungen hingenommen werden. So hat z. B. heute noch die Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt, die Nachwuchskräfte für die Bundeszollverwaltung ausbildet, ihren Standort nahe dem Gebäude, das das RKW aufgab. Die Haltung der Belegschaft zum Umzug hätte der Bundesminister vor seiner Zustimmung berücksichtigen müssen, um Mehrausgaben vorzubeugen, wie sie schließlich aufgrund des arbeitsrechtlichen Einigungsverfahrens geleistet werden mußten.

Offenbar ist der Wunsch der Leitung des RKW nach einer angenehmeren Umgebung für den Umzug bestimmend gewesen. Dies kann jedoch keinesfalls für eine Bezuschussung aus Bundesmitteln ausreichen.

10.3.2

Die vom RKW in Frankfurt genutzte Fläche betrug 3 100 m^2 (einschließlich rd. 150 m^2 Lager- und Kellerräume). In Eschborn wurden rd. 4 500 m^2 gemietet (davon rd. 300 m^2 Kellerräume). Die dem RKW danach zur Verfügung stehende Fläche erweiterte sich um annähernd die Hälfte. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß das RKW hierfür einen ausreichenden Bedarf hatte.

Der Bundesminister hat darauf verwiesen, daß der erhöhte Raumbedarf sich ergeben habe, weil rd. 750 m^2 erforderlich waren, um das Personal entsprechend den Vorschriften der „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen" (RBBau) unterzubringen, und rd. 200 m^2 für die notwendige Erweiterung der technischen Räume. 450 m^2 seien vorgesehen gewesen entweder für den geplanten Einzug des AWV oder den Ausbau der Tätigkeit des RKW im Bereich des Technologietransfers.

Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, weshalb der Bundesminister dem Mieten von Räumen zustimmte für Zwecke, deren Realisierung nicht abzusehen war. Der Bundesminister hatte der räumlichen und verwaltungsmäßigen Trennung des AWV vom RKW erst knapp zwei Jahre vorher zugestimmt. Er konnte jedenfalls im Jahre 1979 nicht damit rechnen, daß diese Trennung rückgängig gemacht werden würde. Über eine Erweiterung der RKW-Aktivitäten war noch nicht entschieden. In einem Antrag vom November 1977 an den Bundesminister auf Zustimmung zum Umzug hatte das RKW seinen gesamten Raumbedarf mit 3 915 m^2 angegeben. Für den Bundesminister bestand deshalb keine Veranlassung, der Miete darüber hinausgehender Flächen zuzustimmen. Die Miete von Flächen „auf Vorrat" widerspricht dem Grundsatz sparsamer Haushaltsführung.

10.3.3

Der Bundesrechnungshof kann auch nicht erkennen, weshalb der Bund die Kosten des Umzugs und die Mietmehrkosten voll übernommen hat. Es hätte nahegelegen, die Kosten für die Beseitigung angeblich unzumutbarer Verhältnisse beim RKW von dessen Mitgliedern mittragen zu lassen. Der Bundesminister hat jedoch das RKW nicht angehalten, sich um eine Mitfinanzierung des Umzugs durch die Mitglieder zu bemühen.

Der Bundesminister ist demgegenüber der Auffassung, daß wegen der von der Bundesgeschäftsstelle des RKW wahrgenommenen Aufgaben, die im öffentlichen Interesse lägen, für eine Beteiligung der Mitglieder an der Finanzierung des Umzugs kein Anlaß bestanden hätte.

Der Bundesrechnungshof meint, die Beteiligung der Mitglieder an dieser aus dem Rahmen der gewöhnlichen Verwaltungskosten fallenden Ausgabe durch eine Sonderumlage wäre angebracht und für die Mitglieder zumutbar gewesen.

10.3.4

Auf dem Dach des neu bezogenen Gebäudes ließ das RKW die Leuchtbuchstaben „RKW" anbringen. Die Montage kostete 20 000 DM, die Jahresmiete belief sich auf 19 200 DM. Die Leuchtschriftanlage sollte hauptsächlich Besuchern als Orientierungshilfe dienen. Nachdem im Verlauf der Prüfung Kritik des Bundesrechnungshofes angekündigt worden war, wurde der Mietvertrag über die Leuchtschriftanlage inzwischen zum 30. Juni 1982 gekündigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht die Ausgabe von Bundesmitteln für einen solchen Zweck (vom 1. Januar 1980 bis 30. Juni 1982 68 000 DM) nicht dem Gebot der Sparsamkeit. Der Bundesminister hätte dem Antrag auf Bewilligung dieser Ausgaben nicht stattgeben dürfen.

10.4 Wirtschaftsführung des AWV

10.4.1

Über das RKW fördert der Bundesminister auch den AWV. Im Jahre 1980 erhielt dieser 960 000 DM.

Im Jahre 1977 zog der AWV aus dem RKW-Gebäude in Frankfurt nach Eschborn um und hob so die bis dahin bestehende Verwaltungs- und Bürogemeinschaft mit dem RKW auf. Mangels geeigneter Mitarbeiter gerieten die Buchführung und das Belegwesen des AWV in den Jahren 1977 und 1978 so in Unordnung — Belege fehlten teilweise überhaupt —, daß gegenüber dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft bei einer Prüfung die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel nicht nachgewiesen werden konnte.

Aus diesen Gründen läßt sich nicht feststellen, ob und in welcher Höhe dem Bund Schaden zugefügt wurde.

Nach den Verwaltungsvorschriften zu §§ 44, 44 a BHO dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Der Bundesminister kannte den Personalbestand des AWV. Daher hätte er bei der Aufhebung der Verwaltungs- und Bürogemeinschaft mit dem RKW mit Störungen in der Wirtschaftsführung rechnen müssen. Er durfte — wenn überhaupt — einer solchen Trennung so lange nicht zustimmen, bis die ordentliche Wirtschaftsführung gewährleistet war.

Der Bundesminister hat versichert, daß die Mängel seit dem Jahre 1979 behoben seien. Überdies gab der AWV die räumliche Trennung vom RKW Mitte des Jahres 1981 auf und stellte auch die Verwaltungs- und Bürogemeinschaft mit diesem in gewissem Umfang wieder her.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten mitzuteilen, welche Entscheidungen zu den vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft festgestellten Haushaltsverstößen für die Jahre 1977 und 1978 getroffen wurden bzw. getroffen werden sollen. Die Antwort steht noch aus.

10.4.2

Der seit dem Jahre 1967 beschäftigte Geschäftsführer des AWV kündigte seine Stellung zum 31. Dezember 1979. Bereits zum 1. Mai 1979 stellte der AWV einen neuen Geschäftsführer ein, der nach einer Einarbeitungszeit von drei Monaten die Geschäftsführung am 1. August 1979 übernahm. Sein Vorgänger bearbeitete ab diesem Zeitpunkt „Sonderaufträge des Präsidiums". Das Entgelt für die Sonderaufträge war so berechnet, daß es dem Geschäftsführergehalt gleichkam. So wurden der alte und der neue Geschäftsführer zeitweise nebeneinander nach Vergütungsgruppe I BAT bezahlt. Durch die Doppelbeschäftiguung anläßlich des Geschäftsführerwechsels entstanden in acht Monaten Mehrausgaben von rd. 50 000 DM. Davon wurden nach den Feststellungen des Bundesministers rd. 25 000 DM aus Bundesmitteln bezahlt.

Da im Wirtschaftsplan des AWV nur eine Stelle nach Vergütungsgruppe I BAT zur Verfügung stand, wurde mit Einverständnis des Bundesministers die Vergütung an den ersten Geschäftsführer für die Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1979 aus dem Titel 526 02 — Kosten für Sachverständige im institutionellen Bereich — und 526 41 — Kosten für Sachverständige im Auftragsbereich — und für dessen Nachfolger für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Juli aus dem Titel 427 01 — Vergütungen für Aushilfskräfte — gezahlt.

Dem Bundesminister war der Sachverhalt bekannt. Er hatte im April 1979 einer Einarbeitungszeit für den neuen Geschäftsführer von höchstens zwei Monaten zugestimmt mit der Maßgabe, daß danach der ausscheidende Geschäftsführer nicht mehr aus Bundesmitteln bezahlt werde. Er ließ es dann jedoch — ohne daß hierfür neue Gründe vorgelegen hätten — unbeanstandet, daß die Einarbeitungszeit auf drei Monate ausgedehnt und außerdem der ausscheidende Geschäftsführer für die verbleibenden fünf Monate zum Teil zu Lasten des Bundeshaushalts bezahlt wurde. Im übrigen hätten die Vergütungen nicht aus den genannten Titeln bezahlt werden dürfen, da insoweit der Wirtschaftsplan, der durch den Bewilligungsbescheid für verbindlich erklärt worden war, nicht eingehalten wurde.

Der Bundesminister hält die Einarbeitungszeit von drei Monaten wegen der mit dem Geschäftsführerwechsel verbundenen besonderen Umstände für zulässig. Er verweist in diesem Zusammenhang auf einen Erlaß des Bundesministers der Finanzen vom 2. Januar 1973, nach dem in der Bundesverwaltung zusätzliche Kräfte bei einem Fehlen besetzbarer Stellen nur beschäftigt werden dürfen, wenn sichergestellt ist, daß sie spätestens sechs Monate nach Beginn der Beschäftigung auf eine besetzbare Stelle übernommen werden. Der Bundesminister hält auch die Weiterbeschäftigung des ausscheidenden Geschäftsführers als Sachverständigen sowie dessen Bezahlung aus dem Titel „Kosten für Sachverständige im institutionellen Bereich" angesichts dessen Qualifikation für gerechtfertigt. Der ausscheidende Geschäftsführer habe auf ausdrücklichen Wunsch des AWV-Präsidiums auch in einem Bereich gearbeitet, der zu den originären Aufgaben des AWV zählt.

Der Bundesrechnungshof hält das Vorbringen des Bundesministers nicht für überzeugend. Insbesondere der Hinweis auf den genannten Erlaß ist nicht stichhaltig, weil dieser auf den geschilderten Sachverhalt nicht anwendbar ist. Der Bundesminister hätte seiner Entscheidung vom April 1979 beim AWV Geltung verschaffen müssen, wonach nur eine Einarbeitungszeit von zwei Monaten aus Bundesmitteln bezahlt werden durfte.

10.5 Beschäftigung pensionierter Beamter (Soldaten)

10.5.1

Der neue Geschäftsführer des AWV ist ein öffentlicher Bediensteter im Ruhestand wie sein Vorgänger. Beide erhalten Ruhestandsbezüge nach der Besoldungsgruppe B 3. Die ihnen außerdem gezahlten Geschäftsführergehälter nach Vergütungsgruppe I BAT brauchen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen auf die Ruhestandsbezüge nicht angerechnet zu werden, da nur Bezüge aus einem Dienstverhältnis im öffentlichen Dienst nach dem Beamtenversorgungsgesetz anrechnungspflichtig wären, nicht jedoch das Gehalt, das von einem Zuwendungsempfänger des Bundes gezahlt wird.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, wenn institutionell geförderte Zuwendungsempfänger weit über die im öffentlichen Dienst festgelegte Altersgrenze hinaus — insbesondere vorzeitig — in den Ruhestand versetzte Beamte beschäftigen, die sowohl ungekürzte Ruhegehälter wie volles Tarifentgelt erhalten. Dies ist auch mit dem Sinn des „Besserstellungsverbots" nicht vereinbar, wonach Beschäftigte bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern finanziell nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Bundesbedienstete.

Eine Lösung des dargestellten Problems wäre möglich entweder dadurch, daß die schon bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über die Anrechnung sonstiger Einkünfte pensionierter Beamter auf deren Ruhestandsbezüge ergänzt würden oder daß Zuwendungsempfänger über die Zuwendungsbestimmungen verpflichtet werden, diese Beschäftigten nicht besser zu stellen.

Da diese Fragen nicht nur den Bundesminister betreffen, hat der Bundesrechnungshof eine Prüfung ressortübergreifend auch durch den Bundesminister der Finanzen und den Bundesminister des Innern angeregt. Der Bundesminister der Finanzen hat inzwischen die obersten Bundesbehörden gebeten, darauf hinzuwirken, daß die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger bei der Einstellung von Versorgungsempfängern grundsätzlich vereinbaren, die Versorgungsbezüge bei der Bemessung der Vergütung in angemessenem Umfang zu berücksichtigen, soweit dies rechtlich möglich ist, z. B. außerhalb tariflicher Vereinbarungen.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob diese Regelung ausreicht.

10.5.2

Der Leiter des für die Förderungsmaßnahmen zugunsten des RKW und AWV zuständigen titelverwaltenden Referats im Bundesministerium gehört dem Vorstand des AWV und dem Finanz- und Personalausschuß des RKW an, der im Bundesministerium zuständige Abteilungsleiter dem Vorstand des RKW.

Der Bundesrechnungshof sieht darin die Möglichkeit von Interessenkollisionen.

Aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um künftig derartige Interessenkollisionen zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wird auf die Bemerkung über die Gefahren von Interessenkollisionen in Nr. 8 hingewiesen.

11 Zuwendungen an die Tarifpartner

(Kapitel 09 02 Titelgruppe 06 Titel 685 66)

11.0

Der Bundesminister vergibt im Rahmen der „Förderung von branchenübergreifenden Maßnahmen zur Leistungssteigerung in kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Produktivität" auch Mittel für Dauervorhaben an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Der Bundesrechnungshof hält eine grundsätzliche Überprüfung dieser Förderung für erforderlich.

11.1

Im Haushaltsplan 1980 waren bei Kapitel 09 02 Titel 685 66 zur Förderung von branchenübergreifenden Maßnahmen zur Leistungssteigerung in kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Produktivität insgesamt rd. 8,8 Mio. DM veranschlagt. Davon waren 2,7 Mio. DM für Informations- und Schulungsveranstaltungen, Unternehmerfortbildung, innerbetriebliche Schulung auf dem Gebiet der Unternehmensführung und Rationalisierung sowie der innerbetrieblichen Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft vorgesehen.

Ein großer Teil der 2,7 Mio. DM wurde an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen jeweils als Zuschuß zu den Kosten von Veranstaltungen gewährt, die zu deren ständigen Aus- und Weiterbildungsprogrammen gehören. Diese „Dauervorhaben" werden seit mehr als 20 Jahren aus Bundesmitteln gefördert.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob alle auf diese Weise geförderten Vorhaben der „Leistungssteigerung in kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Produktivität" dienen, wie es die Zweckbestimmung des Titels vorsieht.

Das sei an folgenden Beispielen erläutert:

a) Dem Deutschen Gewerkschaftsbund wurden Zuschüsse von 417 580 DM für das Jahr 1981 bewilligt und bis zu 631 080 DM für das Jahr 1982 zugesagt zur Finanzierung des Projekts „Arbeitnehmerbildung zur Förderung der Produktivität und Mobilität sowie der Beziehungen zwischen den Tarifparteien". Das Vorhaben ist in vier Teile gegliedert, darunter Teil I „Ausbildung von 27 Fachlehrkräften für Gewerkschaftsschulen, Einzelgewerkschaften und den Bundesvorstand, um sie als Dozenten in der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit einsetzen zu können". Auf diesen Teil entfielen in den Jahren 1981 und 1982 je 298 080 DM. Der Anteil der Bundesmittel an der Finanzierung des Gesamtvorhabens von über 2 Mio. DM beträgt 52 v. H. Nach Mitteilung des Bundesministers werden derartige Dauervorhaben des Deutschen Gewerkschaftsbundes derzeit mit durchschnittlich 56 v. H. aus Bundesmitteln gefördert.

b) Der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wurden Zuschüsse von 96 494 DM für das Jahr 1979 und von 205 102 DM für das Jahr 1980 bewilligt sowie bis zu 53 100 DM für das Jahr 1981 zugesagt für das Vorhaben „Produktivitätsfördernde Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen des BDA". Das Projekt ist in vier Teile gegliedert, darunter Teil II „Integration von Hochschulabsolventen in das Arbeitsleben durch Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten (Entwicklung eines Seminarprogramms)". Auf diesen Teil entfielen insgesamt rd. 148 000 DM. Von den Kosten des Gesamtvorhabens in Höhe von rd. 0,42 Mio. DM zahlte der Bund 83 v. H. Nach Mitteilung des Bundesministers werden solche Dauervorhaben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände derzeit mit durchschnittlich 70 v. H. aus Bundesmitteln gefördert.

11.2

Der Bundesrechnungshof bezweifelt auch, daß bei den Bewilligungen die Vorschrift des § 44 i. V. m. § 23 BHO ausreichend beachtet wurde. Danach dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn der Zuwendungszweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Er bezweifelt, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund einschließlich seiner Einzelgewerkschaften und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände angesichts ihrer Finanzkraft nur so geringe Eigenleistungen erbringen konnten. Zumindest hätte der Bundesminister die Angemessenheit der Eigenbeteiligung regelmäßig untersuchen müssen.

Nach Meinung des Bunderechnungshofes beurteilte der Bundesminister bei der Entscheidung über die Förderung weniger die Notwendigkeit der Maßnahmen. Vielmehr stellt er weitgehend darauf ab, die Interessengruppen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite anteilig zu berücksichtigen. Ein solches Verfahren ist jedoch weder mit den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu vereinbaren, noch genügt es den Vorschriften über die Vergabe von Zuwendungen.

Der Bundesrechnungshof fordert seit dem Jahre 1964 vergeblich und hält es nunmehr angesichts der angespannten Haushaltslage für unerläßlich, daß der Bundesminister neu prüft und entscheidet, ob und inwieweit es noch gerechtfertigt ist, einen Großteil der Zuwendungen aus dem eingangs genannten Titel für die Finanzierung solcher Dauervorhaben zu verwenden und dabei auf die genannten Interessengruppen aufzuteilen.

11.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Förderung der Weiterbildungsvorhaben der Tarifpartner sei eine notwendige, im Sinne des Zusammenwirkens der Tarifpartner zu Fragen der Produktivität nützliche Maßnahme mit hohem politischem Stellenwert. Die Angemessenheit der Eigenbeteiligung werde jedes Jahr erneut überprüft.

Der Bundesminister hat jedoch keine Unterlagen vorgelegt, mit denen sich eine gründliche Prüfung der finanziellen Möglichkeiten der Zuwendungsempfänger belegen ließe. Der Bundesrechnungshof hält es, auch bei Würdigung der politischen Bedeutung der geförderten Maßnahmen, unverändert für notwendig,

— die schon vor Jahrzehnten getroffene grundsätzliche Entscheidung über die Dauerförderung zu überprüfen,
— die finanzielle Leistungskraft der Zuwendungsempfänger aktenkundig zu prüfen und stärker als bisher zu berücksichtigen.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

12 Förderung der Eingliederung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in die Landwirtschaft

(Sondervermögen des Bundes bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank)

12.0

Der Bundesminister fördert landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen mit zu geringer Landausstattung

und ohne Wirtschaftsräume und handelt damit gegen die Zielsetzung des Bundesvertriebenengesetzes.

12.1

Der Bundesminister fördert — gestützt auf den die Landwirtschaft betreffenden Teil des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) — die Eingliederung aus der Landwirtschaft stammender Vertriebener und Spätaussiedler in die Landwirtschaft. Er setzte hierfür zuletzt jährlich 200 Mio. DM eines für diesen Zweck bestimmten Sondervermögens ein, das die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank treuhänderisch für ihn verwaltet.

Den finanziellen Rahmen der Förderung erarbeitet er jährlich mit den Ländern und legt ihn in einem Siedlungsprogramm fest, das die Länder mit eigener finanzieller Beteiligung durchführen.

Die Eingliederung findet nahezu ausschließlich auf sogenannten landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen statt, weil es an Vollerwerbsstellen mangelt.

Eine verbindliche Definition des Begriffes „landwirtschaftliche Nebenerwerbsstelle“ gibt es nicht, jedoch folgt aus den gesetzlichen Bestimmungen, daß dem Siedler, um seine Lebensgrundlage zu sichern, die Möglichkeit zu landwirtschaftlicher Tätigkeit im Nebenerwerb geschaffen werden soll. Die Hilfen nach dem BVFG zur Eingliederung in die Landwirtschaft stellen nicht darauf ab, den betreffenden Vertriebenen und Spätaussiedlern lediglich Eigenheime mit besonders günstiger Finanzierung zu verschaffen.

12.2

Die Länder bestimmen die Merkmale landwirtschaftlicher Nebenerwerbsstellen und regeln insbesondere die notwendige Grundstücksgröße und die bauliche Ausstattung. Die Mindestanforderungen an landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen sind — wegen der Verhältnisse am Bodenmarkt und der Schwierigkeiten, die Stellen zu tragbaren Bedingungen zu finanzieren — im Laufe der Jahre ständig herabgesetzt worden. Inzwischen werden in einigen Ländern Grundstücksgrößen von insgesamt 600 m^2 und weniger zugelassen. Ställe und Vorratsräume werden nicht mehr verlangt; anstelle dieser Wirtschaftsräume werden Pkw-Garagen errichtet. Diese „Nebenerwerbsstellen“ unterscheiden sich nicht mehr von anderen Familienheimen; sie werden sogar in Gebieten gefördert, in denen die Baunutzungsvorschriften echte Nebenerwerbsstellen nicht zulassen.

Der Bundesminister nimmt diese Handhabung hin und gewährt Bundesmittel auch zur Förderung derartig ausgestatteter Stellen.

12.3

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet. Auf Stellen mit solch geringem Bodenanteil und ohne Wirtschaftsräume ist eine landwirtschaftliche Betätigung nicht möglich. Eine Eingliederung in die Landwirtschaft, die allein eine Förderung nach dem BVFG rechtfertigt, findet demnach nicht statt. Es bleibt eine Wohnungsbauförderung, für die weder das BVFG in seinem die Landwirtschaft betreffenden Teil eine Grundlage bietet, noch die Mittel des Sondervermögens verfügbar sind; schließlich ist der Bundesminister dafür auch nicht zuständig.

Der Bundesrechnungshof ist — bei allem Verständnis für die Zwänge des Bau- und Bodenmarktes — der Ansicht, daß die aufgezeigte Förderungspraxis einer gesetzlichen Grundlage entbehrt. Diese Ansicht wird durch eine Reihe verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gestützt, die sich mit dem Begriff der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle befassen (s. z. B. BVerwGE Bd. 28, S. 80 ff.). Nach dieser Rechtsprechung kann von einer landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle nur dann gesprochen werden, wenn ihre Größe und bauliche Gestaltung eine Bewirtschaftung zulassen, die über einen Selbstversorgungsanteil hinaus Erträge abwirft. Ziel der Eingliederungsförderung sei es, eine landwirtschaftliche Betätigung zu ermöglichen, die eine neue gesicherte Lebensgrundlage gewährleiste, nicht dagegen lediglich Haus- und Grundeigentum zu schaffen.

Diesen Grundsätzen genügt ein Großteil der geförderten Stellen nicht. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, den Begriff der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle eindeutig festzulegen oder wenigstens verbindliche Grundsätze zu schaffen, die auf eine mit dem Ziel des BVFG zu vereinbarende Eingliederung in die Landwirtschaft abstellen. Er hat ihn weiter aufgefordert zu prüfen, ob die von ihm auf der Grundlage des BVFG mitfinanzierten Eingliederungsmaßnahmen unter den gegebenen Bodenmarkt- und Finanzierungsbedingungen überhaupt noch im bisher betriebenen Umfang fortgesetzt werden können.

12.4

Der Bundesminister hat erwidert, die Eingliederung in die Landwirtschaft auf landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen habe sich in der Vergangenheit generell als außerordentlich erfolgreich erwiesen, sie habe sich auch im Rahmen der Zielsetzung des BVFG gehalten.

Der Bundesminister stützt sich auch auf die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1969 (Protokoll 5. Wahlperiode, 243. Sitzung, Seiten 13 553/4, 13 597), in der die Bundesregierung ersucht worden sei, für die Jahre von 1970 bis 1974 im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung einen festen Finanzierungsplan für die Schaffung und Übernahme von jährlich 4 000 landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen (Einfamilienhäuser mit Landzulage bis zu 1 000 m^2) aufzustellen. Wenn auch der Entschließung keine Gesetzesqualität zukomme, sei darin zum Ausdruck gebracht, daß der Deutsche Bundestag im Jahre 1969 schon Einfamilienhäuser mit einer Landzulage bis zu 1 000 m^2 als landwirt-

schaftliche Nebenerwerbsstellen betrachtet habe. Er, der Bundesminister, habe außerdem nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mit den Ländern Empfehlungen über einheitliche Mindestanforderungen an Größe und Ausstattung landwirtschaftlicher Nebenerwerbsstellen erarbeitet, die eine mit dem Ziel des BVFG zu vereinbarende Eingliederung sicherten. Sie berücksichtigten sowohl die Interessen der Einzugliedernden als auch die Verhältnisse am Grundstücksmarkt und die erheblich gestiegenen, kaum mehr finanzierbaren Baukosten, namentlich in Ballungsräumen. Gerade diese Gebiete seien als Standort für landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen unverzichtbar, denn sie böten den Siedlern die notwendigen außerlandwirtschaftlichen Haupterwerbsmöglichkeiten.

12.5

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß die Förderungsmaßnahmen des Bundesministers in der Vergangenheit vielen Vertriebenen und Spätaussiedlern zu Grund und Boden verholfen haben. Die Grundstücke haben aber vielfach nach Größe und Ausstattung den Merkmalen einer landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle nicht entsprochen. Eine erfolgreiche Eingliederung in die Landwirtschaft wurde insoweit nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei, daß es sich in diesen Fällen um eine Förderung des Wohnungsbaus handelt, für die das BVFG keine Grundlage hergibt. Der Bundesminister mißdeutet im übrigen den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1969. Der Beschluß enthält lediglich ein Ersuchen an die Bundesregierung, ein soziales Problem zu lösen. Dabei ist zwar angedeutet, wie der Bundestag sich eine Lösung vorstellt; es bleibt aber offen, ob diese Lösung auf der Grundlage eines bestehenden Gesetzes möglich ist oder ob es dazu einer neuen oder geänderten Rechtsgrundlage bedarf.

Schließlich können die neuen Empfehlungen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Schon der Hinweis auf den Zweck der Förderung, nämlich die Eingliederung auf eigenem Grund und Boden, trifft nicht das Ziel des BVFG. Dieses verfolgt den Zweck, einen bestimmten Personenkreis in die Landwirtschaft einzugliedern, um diesem — hier durch eine landwirtschaftliche Nebenerwerbsstelle — eine neue gesicherte Lebensgrundlage zu schaffen.

Im übrigen schreiben die Empfehlungen lediglich die herrschende, dem Gesetz widersprechende Praxis fest. Sie sehen eine Stellengröße (einschließlich bebauter Fläche) von mindestens 600 m² vor, die bei sozialen Härtefällen sogar noch unterschritten werden darf. Die Zweifel an der Gesetzmäßigkeit der Förderung sind damit nicht ausgeräumt.

Auch Gründe der Gleichbehandlung sprechen gegen eine Fortsetzung der bisherigen Förderungspraxis. Die nach dem BVFG — Titel Landwirtschaft — vorgesehene Eingliederungsförderung soll eingliederungsbedürftigen Personen (Vertriebenen/Aussiedlern) die Eingliederung in die Landwirtschaft ermöglichen, aus der sie kommen. Läßt man dieses Ziel des Gesetzes — Eingliederung in die Landwirtschaft — außer acht, so ist die vom BVFG für diesen Personenkreis vorgesehene bessere Förderungsmöglichkeit gegenüber Aussiedlern, die außerhalb der Landwirtschaft tätig waren, nicht mehr zu rechtfertigen.

Der Bundesminister wird die Voraussetzungen für die Förderung so gestalten müssen, daß das Ziel des BVFG erreicht werden kann, andernfalls wird er die Förderung in der zur Zeit vielfach betriebenen Weise einstellen müssen.

13 Beihilfen der EG für die private Lagerhaltung von Tafelwein und für die Umlagerung von Tafelwein

(Anlage E zu Kapitel 10 04 Titel 683 76)

13.0

Der Vorstand des Stabilisierungsfonds für Wein war als Interventionsstelle im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein damit betraut, Beihilferegelungen für die private Lagerhaltung und für die Umlagerung von Tafelwein durchzuführen. Dabei haben sich erhebliche Mängel ergeben; insbesondere wurde gegen materielle und formelle Vorschriften der EG verstoßen. Wegen nicht gerechtfertigter Zahlungen von Beihilfen hat die EG-Kommission von der Bundesrepublik bisher rd. 6,86 Mio. DM zurückgefordert und inzwischen die Anlastung weiterer 2,44 Mio. DM angekündigt.

Der Bundesminister hat es unterlassen, die erforderliche Aufsicht wahrzunehmen und beim Vorstand eine vorschriftsmäßige Bearbeitung sicherzustellen, obwohl ihm bekannt sein mußte, daß der Vorstand und die Bediensteten des Stabilisierungsfonds zunächst geringe Erfahrungen bei der Anwendung der Bestimmungen der Agrarmarktordnung hatten.

13.1

Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation der EG für Wein wurden im Jahre 1970 eine Beihilferegelung für die private Lagerhaltung von Tafelwein und eine Sonderbeihilfe für die Umlagerung von Tafelwein eingeführt (Verordnung — EWG — 1437/70). Die verwaltungsmäßige Durchführung dieser Maßnahmen in der Bundesrepublik hatte der Bundesminister im Jahre 1970 zunächst dem Vorstand des Stabilisierungsfonds für Wein übertragen. Später wurde der Vorstand durch das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (MOG) vom 31. August 1972 als Interventionsstelle im Sinne der EG-Marktordnung für Wein bestimmt.

Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesrechnungshof hatten sich gegen eine Beauftragung des Vorstandes des Stabilisierungsfonds ausgesprochen, weil sie mit personell bedingten Schwierigkeiten und der Gefahr von Interessenkollisionen rech-

neten. Erst mit Wirkung vom 1. Juli 1976 wurden die Aufgaben des Vorstandes als Interventionsstelle aufgrund eines Gutachtens des Bundesrechnungshofes durch Änderung des MOG auf das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft übertragen.

13.2

Gegenstand der Interventionsmaßnahmen war Tafelwein. In der EG wurden in den Jahren 1975/76 insgesamt 134 757 000 Hektoliter (hl) Wein, davon 106 375 000 hl Tafelwein erzeugt. In der Bundesrepublik Deutschland wird Tafelwein kaum erzeugt. Von der Weinerzeugung in den Jahren 1975/76 in Höhe von 9 105 000 hl waren hier nur 241 000 hl Tafelwein.

Folgende Beträge wurden im Rahmen der Marktordnung für die private Lagerhaltung von Tafelwein ausgegeben:

in der Bundesrepublik		in der EG insgesamt	
1974	3,37 Mio. DM	1974	94,794 Mio. DM
1975	3,49 Mio. DM	1975	132,224 Mio. DM
1976	2,45 Mio. DM	1976	146,013 Mio. DM.

13.3

Der Bundesrechnungshof sowie die Vorprüfungsstelle des Bundesministers haben die Durchführung der Interventionsmaßnahmen geprüft und festgestellt, daß der Vorstand des Stabilisierungsfonds materielle und formelle Vorschriften der einschlägigen EWG-Verordnungen nicht beachtet hat und teilweise ein geordnetes Verwaltungshandeln vermissen ließ.

Der Vorstand hatte als Interventionsstelle alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Überprüfung der Identität der im Lagervertrag aufgeführten Weine (Vertragsweine) zu ermöglichen und zu gewährleisten, daß die vom Antragsteller eingelagerten Weinmengen den im Vertrag angegebenen Mengen entsprachen und bis zu dessen Ablauf gelagert wurden.

Er hat diese Erfordernisse vernachlässigt und aus Verstößen gegen Bedingungen in Lagerverträgen oftmals keine oder rechtlich unzutreffende Folgerungen gezogen.

Wenn es nicht möglich war, bei Antragstellern die Identität der Vertragsweine zu prüfen, weil Aufzeichnungen fehlten oder mangelhaft waren oder wenn Vertragsweine miteinander oder mit Nichtvertragsweinen gemischt wurden, ihre Identität also verloren, wurde dies nicht beanstandet.

Die Interventionsstelle hat es auch hingenommen, daß genaue Angaben für die Identifizierung von Vertragsweinen vom Antragsteller erst nach Ablauf der Lagerdauer erbracht wurden. So wurden die erforderlichen Analyse-Zeugnisse teilweise nicht oder verspätet eingereicht. Ein Austausch von Weinen während der Lagerdauer war hierdurch möglich.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bei seinen Stichproben festgestellt, daß vielfach Teilverkäufe von Vertragswein während der Lagerzeit oder Abfüllungen auf Flaschen so behandelt wurden, als ob diese Teilmengen von Beginn des Lagervertrages an nicht Gegenstand des Vertrages gewesen wären. In diesen Fällen hätte dem gesamten Lagervertrag die Anerkennung versagt werden müssen.

In einigen Fällen hat die Interventionsstelle der Verlängerung von Lagerverträgen zugestimmt, obwohl aus den fernmündlichen oder fernschriftlichen Anträgen weder die Bestätigung der bisherigen Verhältnisse zu entnehmen war, noch erforderliche neue Angaben gemacht wurden.

Wenn Revisoren der Interventionsstelle bei örtlichen Prüfungen höhere Weinmengen feststellten, als im Lagervertrag aufgeführt waren, wurden Beihilfen auch für die Mehrmengen zugebilligt.

13.4

Nach Artikel 3 der Verordnung (EWG) 1437/70 konnten Lagerverträge nur über Tafelweine, die den Voraussetzungen der Nr. 10 des Anhangs II der Verordnung (EWG) 816/70 entsprachen, abgeschlossen werden (aus genehmigten Rebsorten in der Gemeinschaft hergestellter Wein mit einem Mindestalkoholgehalt von 8,5° und Gesamtsäuregehalt von mindestens 4,5 g/l). Das galt auch für Tafelweine, die als Grundwein für die Sektherstellung bestimmt waren. Die für die Sektbereitung durch die Zugabe von Tirage (Zucker- und Hefegemisch) hergestellten Cuvées sind keine Tafelweine im Sinne der Verordnung (EWG) 816/70, sie konnten infolgedessen nicht Gegenstand eines Lagervertrages sein.

Einer der antragstellenden Sektfirmen wurde die Beihilfe für die vereinbarte Lagerdauer belassen, obwohl sie den Tafelwein in Cuvée umgewandelt und die Interventionsstelle hiervon unterrichtet hatte; darüber hinaus wurden mit dieser Firma auch Lagerverträge über bereits hergestellte Cuvées abgeschlossen. Auch die Entnahme von Tafelweinen zur Herstellung von Zuckerlösungen, die der Interventionsstelle schriftlich angezeigt oder dem Revisor anläßlich einer örtlichen Prüfung mitgeteilt wurde, führte nur zu einer Kürzung der Beihilfebeträge und nicht zur vollständigen Ablehnung bzw. Rückforderung der Beihilfe.

Die zu Unrecht gewährten Beihilfen belaufen sich allein hier auf 1 178 412,98 DM.

13.5

Aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes hat das inzwischen zuständige Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft rd. 4,2 Mio. DM zurückgefordert.

Gegen diese Rückforderungsbescheide wurden Widersprüche eingelegt. Die Widerspruchsführer haben — neben rechtlichen Ausführungen — vorgetragen, daß der Vorstand des Stabilisierungsfonds für Wein über die tatsächlichen Verhältnisse unterrichtet gewesen sei. Eine Entscheidung über die Widersprüche wurde noch nicht getroffen, da der Bundesminister die Prüfung der Rechtsfragen noch nicht abgeschlossen hat.

13.6

Der Vorstand des Stabilisierungsfonds hat als Gründe für die Abweichungen von den EG-Vorschriften angeführt, durch die Beihilfen hätten akute Weinmarktkrisen kurzfristig überwunden werden sollen. Dieser Zweck wäre bei rein formaler Anwendung der Vorschriften nicht erreicht worden. Er sei mit der Durchführung beauftragt worden, ohne daß das Ministerium konkrete Weisungen oder Richtlinien für problematische Einzelentscheidungen vorgegeben hätte. Überdies habe kein für diese Zwecke verwaltungsfachlich ausgebildetes Personal zur Verfügung gestanden. Der Vorstand habe improvisierend die vorhandenen Mitarbeiter des Stabilisierungsfonds mit Einzelaufträgen betrauen müssen. Es sei daher unvermeidbar gewesen, daß er nicht alle Erkenntnisse einer langjährigen Verwaltung anwenden hätte können.

Hierzu hat der Bundesminister bemerkt, daß er dem Vorstand eine Anwendung der Vorschriften nur in einer Weise zugebilligt habe, die von den Bestimmungen gedeckt gewesen sei. Der Vorstand sei nicht hilflos auf sich allein angewiesen gewesen. Ihm, dem Bundesminister, vorgetragene Fragen seien stets beantwortet worden. Er widerspreche deshalb dem Vorwurf des Bundesrechnungshofes, den Vorstand ungenügend beaufsichtigt zu haben.

13.7

Die Überprüfung der einzelnen Lagerverträge durch den Bundesrechnungshof hat ferner ergeben, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle Artikel 8 Abs. 1 der VO (EWG) 1437/70 nicht beachtet wurde. Danach konnte die Laufzeit der Verträge frühestens mit Vertragsabschluß beginnen, das heißt am Tag der rechtsverbindlichen Unterschrift durch die Interventionsstelle. Nur für die Weinwirtschaftsjahre 1970/71 und 1971/72 waren Ausnahmeregelungen (VO'en — EWG — Nr. 617/71 und 176/72) geschaffen worden, nach denen der Tag des Antragseingangs als Beginn der Laufzeit des Lagervertrages angesehen wurde. Der Vorstand des Stabilisierungsfonds für Wein begründet die Nichtbeachtung der VO (EWG) Nr. 1437/70 damit, daß es ihm nicht möglich gewesen sei, angesichts der Vielzahl der täglich einlaufenden Anträge auf Abschluß von Lagerverträgen die Anträge am Eingangstag vorzuprüfen und rechtsverbindlich gegenzuzeichnen. Die sachlich unabweisbare Verzögerung hätte nicht zu Lasten der Antragsteller gehen können. Es sei daher notwendig gewesen, die Vertragslaufzeit auf den Tag des Antragseingangs abzustellen.

Der Bundesminister hat sich der Beanstandung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und erklärt, der Vorstand hätte die personellen Voraussetzungen schaffen müssen, um einen fristgerechten Vertragsabschluß sicherzustellen. Im übrigen bemerkt er hierzu, der Vorstand habe geglaubt, rechtmäßig zu handeln, wenn er hinsichtlich des Vertragsbeginns im Sinne einer vorweggenommenen Einigung auf den Eingang der Anträge beim Fonds abstellte. Ferner sei zu berücksichtigen, daß zu dieser Zeit noch nicht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vorgelegen habe, daß Vorschriften des Gemeinschaftsrechts streng dem Wortlaut nach anzuwenden seien.

Der rückwirkende Abschluß der Lagerverträge wurde bei Prüfungen durch EG-Kommissionsdienststellen ebenfalls festgestellt und führte für die Rechnungsjahre 1974 und 1975 dazu, daß nach den Entscheidungen der Kommission vom 16. November 1981 für das Jahr 1974 von den Ausgaben auf dem Weinsektor 3 370 006,81 DM und für das Jahr 1975 3 488 095,04 DM als nicht den Gemeinschaftsvorschriften entsprechend behandelt wurden. Für das Rechnungsjahr 1976 ist nach der Ankündigung der EG-Kommission mit einer weiteren Anlastung in Höhe von 2 449 524,69 DM zu rechnen.

13.8

Am 24. April 1980 hat der Bundesminister gegenüber den beiden Vorstandsmitgliedern einen Feststellungsbescheid insbesondere wegen der Verstöße gegen Artikel 8 Abs. 1 der VO (EWG) Nr. 1437/70 erlassen, mit dem eine Schadensersatzleistung dem Grunde nach festgestellt wurde. Das Verfahren ist noch nicht beendet.

13.9

Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 (Rechtssache 18/76) müssen alle nationalen Verwaltungsdienststellen in der Europäischen Gemeinschaft davon ausgehen, daß grundsätzlich nur solche Agrarmarktordnungsausgaben anerkannt werden, die dem Wortlaut der Gemeinschaftsvorschriften genau entsprechen. Diese Rechtslage muß im Hinblick auf die Folgen für die nationalen Haushalte bei Anlastungen dem Bundesminister und allen anderen Behörden in der Bundesrepublik ständiger Anlaß sein, eine dem Wortlaut der Vorschriften entsprechende Bearbeitung unbedingt sicherzustellen. Die Nichtbeachtung formeller Vorschriften, eine weite Auslegung und sogenannte Billigkeitsentscheidungen können nicht mehr hingenommen werden.

Mit der Durchführung und der Aufsicht sollten auch nur Dienststellen beauftragt werden, die Erfahrung in der Anwendung von EG-Recht sammeln können; denn die Bearbeitung vieler EG-Maßnahmen ist in den letzten Jahren schwieriger geworden. Das Nebeneinander von EG-Recht und nationalem Recht führt oft zu Unsicherheiten. Grundlegende Fragen werden zur Zeit vielfach nur durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entschieden.

Die Gefahr ist erheblich, schon durch die Nichtbeachtung einer unwichtig erscheinenden formellen Vorschrift sehr hohe Beträge auf die nationalen Haushalte übernehmen zu müssen. Um diese, insbesondere bei neuartigen Maßnahmen, möglichst gering zu halten, sind zusätzliche verwaltungsorganisatorische Regelungen erforderlich, die über das übliche Verfahren der durchführenden Dienststellen

hinausgehen. Diese Forderungen können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur bei enger Zusammenarbeit, insbesondere auch von Bundes- und Landesbehörden, erfüllt werden.

Der Bundesminister sollte daher seine Aufsicht bei Bundesdienststellen und seine koordinierende und beratende Tätigkeit gegenüber den Bundesländern verstärken. Die bloße Beantwortung ihm vorgelegter Zweifelsfragen reicht nicht aus. Die Höhe der bisherigen Anlastungen rechtfertigen diesen Verwaltungsaufwand.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

(Einzelplan 11)

14 Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Arbeit

14.0

Auf Weisung des Bundesministers zahlt die Bundesanstalt für Arbeit an Berechtigte im Bundesgebiet und in Berlin (West) Kindergeld auch für solche Kinder, die in der DDR, in Berlin (Ost) oder in sogenannten Aussiedlungsgebieten leben. Für die Zahlung besteht keine gesetzliche Grundlage.

14.1

Nach der Fassung des § 2 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 b und c des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG), die bis zum 31. Dezember 1978 galt, wurden bei der Gewährung von Kindergeld Kinder ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich des BKGG u. a. dann berücksichtigt, wenn die Anspruchsberechtigten

„b) ... Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind und insgesamt mindestens 15 Jahre lang einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt (§§ 13 und 14 Abs. 1 des Steueranpassungsgesetzes) in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 gehabt haben oder

c) ... aufgrund des Bundesvertriebenengesetzes zur Inanspruchnahme von Rechten und Vergünstigungen berechtigt sind ...".

Nach dieser Regelung konnte ein Anspruch auf Kindergeld auch für solche Kinder bestehen, die in der DDR, Berlin (Ost) oder in sogenannten Aussiedlungsgebieten wohnen oder sich dort aufhalten.

Zum 1. Januar 1979 änderte der Gesetzgeber das BKGG. Die Nummern 1 b und 1 c des § 2 Abs. 5 BKGG entfielen. Seitdem dürfen bei der Gewährung von Kindergeld keine Kinder mehr berücksichtigt werden, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Geltungsbereich des Bundeskindergeldgesetzes haben (§ 2 Abs. 5 BKGG in der Fassung des Achten Gesetzes zur Änderung des BKGG vom 14. November 1978 — BGBl. I S. 1757). Nach der Übergangsregelung (Artikel 2 des Achten Änderungsgesetzes) war damit spätestens ab 1. Januar 1980 auch für Kinder, die in der DDR, Berlin (Ost) oder in sogenannten Aussiedlungsgebieten wohnen oder sich dort aufhalten, ein Anspruch auf Kindergeld ausgeschlossen.

Aufgrund mehrerer beim Deutschen Bundestag eingegangener Petitionen und einer Erörterung im Petitionsausschuß beschlossen die beteiligten Ressorts Anfang September des Jahres 1979:

„1. § 2 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 Buchstaben b und c und Satz 3 BKGG in der bis zum 31. Dezember 1978 geltenden Fassung über diesen Zeitpunkt hinaus für Kinder anzuwenden, die einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 oder in den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes genannten Gebieten haben;

2. das Bundeskindergeldgesetz bei sich anderweitig bietender Gelegenheit entsprechend zu ändern."

Der Bundesminister wies daraufhin mit Erlaß vom 13. September 1979 die Bundesanstalt für Arbeit an, die in der DDR, in Berlin (Ost) und in den sogenannten Aussiedlungsgebieten lebenden Kinder bei der Gewährung von Kindergeld weiterhin zu berücksichtigen, weil das im Hinblick auf die Teilung Deutschlands und den mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers geboten sei.

14.2

Gegen die Weisung des Bundesministers hat der Bundesrechnungshof rechtliche Bedenken erhoben. Der Erlaß vom 13. September 1979 stimmt nicht mit dem Gesetzeswortlaut überein und weicht auch von der Gesetzesbegründung ab, mit der Änderung dem Wohnsitzgrundsatz verstärkt Geltung zu verschaffen. Eine durch den Gesetzgeber aufgehobene Vorschrift kann nicht lediglich durch Verwaltungsanweisung wieder in Kraft gesetzt werden.

Auch das Bundessozialgericht hat inzwischen ausdrücklich entschieden, daß nach der Gesetzesänderung zum 1. Januar 1979 Kinder, die weder ihren Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, auch dann nicht mehr berücksichtigt werden, wenn sie in der DDR oder einem Vertreibungsgebiet leben (Urteil des Bundessozialgerichts vom 22. Januar 1981 — BSGE Bd. 51, S. 119). Das Bundessozialgericht hat die im Erlaß vom 13. September 1979 vertretene Auffassung des Bundesministers abgelehnt, daß eine verfassungskonforme Anwendung des jetzigen § 2 Abs. 5 BKGG den Fortbestand der Rechtslage vor dem 1. Januar 1979 gebiete.

14.3

Der Bundesminister ist der Auffassung, sein Erlaß sei rechtmäßig. Die Kinder, die in den genannten Gebieten lebten, seien in der Regel durch die dort be-

stehenden politischen Verhältnisse an der Wahrnehmung ihrer Grundrechte auf Freizügigkeit und am Zusammenleben mit ihren in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Eltern gehindert. Es könne angesichts der allgemein von der Bundesrepublik Deutschland vertretenen Politik nicht davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber die Eltern dieser Kinder von dem Anspruch auf Kindergeld habe ausschließen wollen. Die Bundesregierung sei deshalb im Interesse einer verfassungskonformen Auslegung berechtigt, die Rechtsänderung durch das Achte Änderungsgesetz zum Bundeskindergeldgesetz in dem in Rede stehenden Sinne einschränkend auszulegen. Der Gesetzgeber sei sich trotz der Ausführungen in der Begründung des Regierungsentwurfs offensichtlich nicht darüber im klaren gewesen, daß die Streichung der genannten Vorschrift bei einer am Gesetzeswortlaut ausgerichteten Betrachtungsweise auch Deutsche mit Kindern in den genannten Gebieten von einem Anspruch auf Kindergeld ausschließe. Dies ergebe sich auch daraus, daß die schwerwiegenden Folgen in den Protokollen des Bundestages und seiner Ausschüsse, die sich im übrigen mit den Auswirkungen des Gesetzes eingehend befaßt hätten, nicht angesprochen worden seien.

Im übrigen habe er bei dem dafür zuständigen Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit angeregt, eine Änderung des Gesetzes gemäß Nr. 2 des Beschlusses aus dem Jahre 1979 vorzubereiten.

14.4

Die Ausführungen des Bundesministers können nicht überzeugen. Der klare und eindeutige Wortlaut des § 2 Abs. 5 BKGG in der Fassung vom 1. Januar 1979 läßt keine Auslegung im Sinne des Erlasses vom 13. September 1979 zu. Wenn der Gesetzgeber den Anspruch des betroffenen Personenkreises auf Kindergeld hätte beibehalten wollen, wäre die bis zum 31. Dezember 1978 geltende Vorschrift des § 2 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1b und c BKGG nicht aufgehoben worden, die ausschließlich die Zahlung von Kindergeld an den umstrittenen Kreis der Berechtigten vorsah.

Das Bundessozialgericht hat in gleichem Sinne entschieden.

In Kenntnis des Urteils des Bundessozialgerichts hat die Bundesregierung dem Gesetzgeber trotz des oben angeführten Ressortbeschlusses aus dem Jahre 1979 bei der späteren Änderung des BKGG durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1566) nicht vorgeschlagen, den § 2 Abs. 5 BKGG in der Fassung vor dem 1. Januar 1979 wieder einzuführen und damit die frühere Rechtslage wiederherzustellen.

Der Bundesminister wird seinen Erlaß aufheben müssen. Sofern die zuständigen Ressorts daran festhalten, daß die vor dem 1. Januar 1979 bestehende Rechtslage wiederhergestellt werden solle, müßte dem Parlament umgehend eine Gesetzesänderung empfohlen werden.

15 Einkommensabhängige Rentenleistungen in der Kriegsopferversorgung

(Kapitel 11 10)

15.0

Bei der Berechnung einkommensabhängiger Rentenleistungen gemäß § 33 des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) bleiben bestimmte Einkünfte ganz oder teilweise unberücksichtigt. Näheres regelt die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassene Durchführungsverordnung. Im November 1981 hat der Bundesminister zugelassen, daß in einem Bundesland über die Durchführungsverordnung hinaus Einkünfte unberücksichtigt bleiben. Er hat damit gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstoßen.

15.1

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 der Durchführungsverordnung bleiben Weihnachts- und Neujahrsgratifikationen bis zum Betrag von 400 DM anrechnungsfrei. Im Jahre 1980 strebte der Bundesminister an, durch eine Änderung der Durchführungsverordnung den Betrag auf 600 DM zu erhöhen und ihn damit dem im Steuerrecht inzwischen geltenden Freibetrag anzupassen. Im Vorgriff darauf ließ er im Oktober 1980 zu, daß bei der Festsetzung der vom Einkommen abhängigen Rentenleistungen Weihnachts- und Neujahrsgratifikationen ohne Vorbehalt bis zum Betrag von 600 DM anrechnungsfrei bleiben. Der Referentenentwurf einer Verordnung mit entsprechendem Inhalt wurde den Ländern im Februar 1981 zugeleitet.

15.1.1

Wegen der angespannten Haushaltslage kam es nicht zu der angestrebten Änderung der Durchführungsverordnung, die den Bund mit etwa 15 Mio. DM belastet hätte. Die Änderung ist auch derzeit nicht beabsichtigt. Dies hat der Bundesminister den Ländern im September 1981 mitgeteilt und gebeten, die für Freibeträge maßgebende Vorschrift ab sofort wieder in der geltenden Fassung anzuwenden.

15.1.2

Einem Bundesland gegenüber hat der Bundesminister auf Anfrage dann jedoch im November 1981 zugelassen, in allen rückwirkend zu regelnden Rentenfällen für das Jahr 1980 noch den höheren Freibetrag zu berücksichtigen. Die übrigen Länder haben eine solche Regelung nicht angestrebt.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß es nicht zu billigen sei, wenn die Verwaltung die Rechtsverordnung mißachte. Da eine Änderung der Vorschrift derzeit nicht beabsichtigt sei, müsse sie somit in der geltenden Fassung angewendet werden. Ausnahmen könne es nicht geben.

15.3

Der Bundesminister hält an seiner Zustimmung fest. Er begründet seine Ansicht damit, die Vergünstigungen, die er im Vorgriff auf eine beabsichtigte Änderung der Vorschriften zugelassen habe, müßten allen Leistungsberechtigten zugute kommen, gleichgültig, ob die Rentenfälle bereits geregelt oder noch rückwirkend zu regeln seien. Das gebiete der Grundsatz der Gleichbehandlung.

15.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war es schon bedenklich, bei der Gewährung einkommensabhängiger Leistungen im Vorgriff auf angestrebte günstigere Regelungen ohne Vorbehalt Einkünfte anrechnungsfrei zu lassen. Eine solche Maßnahme ist allenfalls vertretbar, solange keine begründeten Zweifel bestehen, daß die beabsichtigte Änderung sich verwirklichen läßt. Es kann aber nicht hingenommen werden, daß der Bundesminister an der Regelung festhält, nachdem eine Änderung der maßgebenden Vorschriften in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Das ist mit den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht vereinbar. Der Bundesminister kann sich dabei auch nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung stützen. Es ist unzulässig und durch den Gleichheitsgrundsatz nicht gerechtfertigt, sich auf ein vorhergehendes gesetzwidriges Verhalten der Verwaltung zu berufen. Darüber hinaus wird nur in einem Bundesland so verfahren.

Der Bundesminister wird künftig Vergünstigungen im Vorgriff auf angestrebte Gesetzesänderungen nur unter Vorbehalt und nur dann zulassen dürfen, wenn und solange eine solche Änderung auch tatsächlich erwartet werden kann und zwingende Gründe eine Vorabregelung notwendig machen. Dies ist auch deshalb geboten, weil andernfalls eine Rückforderung von Leistungen in der Regel aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht in Betracht kommt.

16 Berufsschadens- und Schadensausgleich in der Kriegsopferversorgung

(Kapitel 11 10 Titel 681 01 und 681 02)

16.0

Der Berufsschadensausgleich — bei Witwen der Schadensausgleich — nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) soll den wirtschaftlichen Schaden ausgleichen, der durch die Schädigungsfolgen eingetreten ist. Die Leistungen werden ermittelt aus dem Unterschiedsbetrag zwischen dem derzeitigen Bruttoeinkommen und dem Durchschnittseinkommen der Berufs- oder Wirtschaftsgruppe, der der Beschädigte bzw. der verstorbene Ehemann der Witwe ohne die Schädigung wahrscheinlich angehört hätte (Vergleichseinkommen). Diese berufsbezogenen Leistungen können sich aufgrund der jährlichen Anpassungen auch verringern. Dies ist in einigen Berufs- oder Wirtschaftsgruppen ab Januar 1982 der Fall. Der Bundesminister hat eine solche Minderung der Leistungen als ungewollte Härte bewertet und einen Ausgleich nach § 89 BVG zugelassen. Das ist nicht gerechtfertigt.

16.1

Mit dem Zehnten Gesetz über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (10. AnpG-KOV) sind die Vergleichseinkünfte für die Jahre 1980 und 1981 abweichend von der bruttolohnbezogenen Anpassung pauschal um 4 v. H. angehoben worden (Artikel 6 Abs. 2 des 10. AnpG-KOV). Dabei mußte der Gesetzgeber in Kauf nehmen, daß die so festgesetzten Vergleichseinkommen von der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung einiger Berufs- und Wirtschaftsgruppen nach oben oder unten abwichen. Bei der Rückkehr zur bruttolohnbezogenen Anpassung im 11. AnpG-KOV hätte das in einigen Bereichen ab Januar 1982 zur Minderung des Berufsschadens- und Schadensausgleichs geführt. Um solche Leistungskürzungen zu vermeiden, ließ der Bundesminister im November 1981 zu, den Unterschiedsbetrag zwischen der Leistung aufgrund des Vergleichseinkommens 1982 und der Leistung, die sich beim Weitergelten des höheren pauschalierten Vergleichseinkommens 1981 errechnet, im Wege des Härteausgleichs (§ 89 BVG) zu zahlen. Der Bundesminister der Finanzen stimmte dieser Regelung zu.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat gegen die beabsichtigte Besitzstandswahrung Bedenken erhoben. Mit der pauschalen Anhebung hat der Gesetzgeber hingenommen, daß die Berechtigten höhere oder geringere Leistungen erhalten können, als ihnen nach der wirtschaftlichen Entwicklung zugestanden hätten. Die Rückkehr zu den tatsächlichen Durchschnittseinkünften der jeweiligen Berufs- und Wirtschaftsgruppen entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Eine Besitzstandswahrung ist im Gesetz für diese Fälle nicht vorgesehen. Somit besteht auch kein Anlaß für einen Härteausgleich. Die nach dem Durchschnittseinkommen zu gewährenden Leistungen entsprechen der gesetzlichen Regelung.

16.3

Der Bundesminister hält an seiner Ansicht fest. Er begründet sie im wesentlichen damit, daß die Durchschnittseinkünfte einiger Berufs- und Wirtschaftsgruppen die durch die pauschale Anhebung angenommenen Werte nicht erreicht hätten. Die Auswirkung des Eingriffs durch den Gesetzgeber stelle somit eine ungewollte Härte dar, die den Bundesminister nach § 89 Abs. 1 BVG verpflichte, sie auszugleichen. Es habe nicht die Absicht bestanden, allgemein Minderungen der Vergleichseinkommen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung bedingt seien, durch Härteausgleiche aufzufangen.

16.4

Die Ansicht des Bundesministers vermag nicht zu überzeugen. Der Gesetzgeber hat einen Ausgleich nicht für erforderlich gehalten. Der Bundesrechnungshof hält es auch nicht für gerechtfertigt, Besitzstandswahrungen vorzusehen bei Leistungen, deren Höhe von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Minderungen des Einkommens müssen auch diejenigen hinnehmen, die in den zum Vergleich herangezogenen Berufsgruppen tätig sind. Auch die Berechtigten, deren Vergleichseinkommen durch die pauschale Regelung in geringerem Maße angehoben worden ist, als es nach der wirtschaftlichen Entwicklung geboten gewesen wäre, haben Leistungseinbußen hinnehmen müssen. Der hier in Rede stehende Personenkreis hat vorübergehend höhere Leistungen erhalten, als ihm nach der wirtschaftlichen Entwicklung zugestanden hätte. Weder rechtlich noch wirtschaftlich ist es daher begründet, diesen zu hohen Leistungsstand im Wege eines Härteausgleichs aufrechtzuerhalten. Das ist nicht Sinn und Zweck der Härtevorschrift des § 89 BVG. Da auch künftig Einkommenseinbußen in einzelnen Berufsgruppen nicht auszuschließen sind, sieht der Bundesrechnungshof in dem „Härteausgleich“ ein Präjudiz, von gesetzlich gebotenen Leistungskürzungen Abstand zu nehmen.

Der Bundesminister wird daher seine Ansicht aufzugeben haben.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

17 Instandsetzung von Saugbaggern

17.0

Bei der Vergabe der Arbeiten für die Jahresinstandsetzung von Saugbaggern im Küstenbereich und bei der Abwicklung dieser Verträge haben sich erhebliche Mängel gezeigt.

17.1

Die Saugbagger der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung, die einen Wiederbeschaffungswert von je annähernd 60 Mio. DM haben, müssen alljährlich gründlich instandgesetzt werden (= Jahresinstandsetzung). Hierfür entstehen jeweils je Bagger Ausgaben bis zu etwa 2,5 Mio. DM.

Die Vorprüfungsstelle bei der Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nord hat in einer bezirksübergreifenden Prüfung stichprobenweise vier Jahresinstandsetzungsverträge untersucht, die im Jahre 1979 von den Wasser- und Schiffahrtsämtern des Küstenbereichs abgeschlossen und in den Jahren 1979/80 abgerechnet worden sind:

Name des Saugbaggers	Wasser- und Schiffahrtsamt	Zeitpunkt der Instandsetzungsarbeiten	Netto-abrechnungssumme DM
„Joh. Gährs“	Cuxhaven	25. September bis 14. November 1979	2 434 134
„R. Schmidt“	Emden	30. Oktober bis 30. November 1979	1 829 651
„E. Steckhan“	Wilhelmshaven	30. April bis 5. Juni 1979	966 594
„L. Franzius“	Bremerhaven	17. April bis 8. Mai 1979	811 814

17.2

Die Vorprüfungsstelle hat festgestellt, daß die beteiligten Ämter vielfach gegen allgemeine Grundsätze des Vergabewesens verstoßen haben, und zwar insbesondere die Wasser- und Schiffahrtsämter Bremerhaven, Cuxhaven und Emden.

Hervorzuheben ist vor allem, daß in den Jahresinstandsetzungsverträgen ein erheblicher Teil aller abgerechneten Arbeiten nicht ausgeschrieben, sondern durch Nachtragsaufträge vergeben und dadurch dem Wettbewerb entzogen worden ist:

	Hauptauftrag DM	Nachträge DM	Abrechnungssumme DM
„Joh. Gährs“	1 096 596	1 337 538	2 434 134
„R. Schmidt“	958 005	871 646	1 829 651
„L. Franzius“	373 482	438 332	811 814

Das übergroße Volumen der Nachtragsleistungen brachte die Gefahr zu hoher Preise mit sich.

Beeinträchtigt wurde der Wettbewerb auch durch einen ungewöhnlich hohen Anteil von „Wahlpositionen“. Darunter verstanden die Vergabedienststellen teils Positionen, deren technische Notwendigkeit sie nicht als gesichert ansahen, teils solche, deren Ausführung von der Zurverfügungstellung ausreichender Haushaltsmittel abhängig war. Im Leistungsverzeichnis für den Saugbagger „Joh. Gährs“ waren z. B. von 372 insgesamt ausgeschriebenen Positionen 200 als Wahlpositionen gekennzeichnet. Dadurch waren die anbietenden Firmen bei der Ange-

botsabgabe weitgehend über den Umfang der zu erbringenden Leistungen im unklaren. Eine sachgerechte Kalkulation und realistische Terminangaben konnten dabei nicht erwartet werden, obwohl die zeitgerechte Beendigung solcher Instandsetzungsarbeiten für die gesamte Baggerplanung von ausschlaggebender Bedeutung ist. Gerade verantwortungsbewußte Auftragnehmer werden durch das Vorgehen der Vergabedienststellen zu hohen Preisforderungen veranlaßt, weil sie das für sie kaum überschaubare Risiko nur dadurch eingrenzen können.

Ähnliche Folgen hatte eine Klausel, die in allen Ausschreibungen enthalten war und die Ämter berechtigte, nach ihrem Dafürhalten nachträglich Positionen ganz oder teilweise von der Vergabe auszuschließen.

Schließlich engten die Wasser- und Schiffahrtsämter den Wettbewerb dadurch ein, daß sie viele „Nur-Einheitspreispositionen" vorsahen, d. h. Positionen ohne Mengenansatz, weil sie entweder den zu erwartenden Leistungsumfang nicht rechtzeitig ermittelt oder bewußt davon abgesehen hatten, ihn anzugeben.

Der Anteil der Nur-Einheitspreispositionen betrug:

	Gesamtzahl der ausgeschriebenen Positionen	davon Nur-Einheitspreispositionen
„R. Schmidt"	178	63
„E. Steckhan"	309	67
„L. Franzius"	135	44

Bei den Nur-Einheitspreispositionen handelte es sich vielfach um solche von beachtlichem finanziellem Gewicht. Sie verhinderten dabei ebenfalls eine einwandfreie Kalkulation und bargen so die Gefahr überhöhter Preise in sich.

Die zu zahlreichen Wahl- und Nur-Einheitspreispositionen können sich überdies nicht nur auf die Preisforderungen der Bieter auswirken, sondern sie machen auch die Wettbewerbslage unübersichtlich und erschweren die sachgerechte Auswertung der Angebote oder machen sie sogar unmöglich.

Die beteiligten Wasser- und Schiffahrtsämter haben den hohen Anteil der Nachtragsleistungen sowie der Wahl- und Nur-Einheitspreispositionen damit zu rechtfertigen versucht, daß eine exakte Festlegung des auszuschreibenden Leistungsumfanges bei einem in Betrieb befindlichen Schiff nicht möglich sei, es sei denn, das Schiff würde nur zu diesem Zweck eingedockt und überprüft.

Ein weiterer Grund für die umfangreichen Nachtragsleistungen müsse in unerwarteten Forderungen des — für Schiffsbauvorschriften zuständigen — Germanischen Lloyd nach Reparaturen an Schiffskörper und Maschine gesehen werden, also an Teilen, die im wesentlichen unter Wasser liegen. Ein Amt beruft sich zusätzlich darauf, daß es bisher nie zuverlässig habe übersehen können, wie viele Haushaltsmittel ihm für die Jahresinstandsetzung zur Verfügung stünden.

17.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die der zuverlässigen Ermittlung des Umfangs von Instandsetzungsarbeiten entgegenstehen, insbesondere soweit sie die nicht zugänglichen Teile der Geräte betreffen. Die Ämter übersehen aber, daß im Laufe der Betriebsjahre und der sich wiederholenden Grundinstandsetzungen Lage, Umfang und Zeitpunkt der Schwachstellen bekannt sind. Das setzt allerdings voraus, daß derartige Erkenntnisse systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Es wäre Sache der Wasser- und Schiffahrtsdirektionen, dafür zu sorgen und die Bearbeiter so auszuwählen, daß sie diese Aufgaben wahrnehmen können. Erleichtert würde die vollständigere Erfassung der erforderlichen Arbeiten auch, wenn ein Standard-Leistungskatalog für die Instandsetzung von Saugbaggern vorläge. Der Bundesminister sollte hierfür einen Auftrag erteilen.

Die Mängel deuten darauf hin, daß es den zuständigen Mitarbeitern an Kenntnissen über die hier anzuwendende Vertragsgestaltung sowie an Verständnis für die finanziellen und rechtlichen Folgen ihres Vorgehens fehlt. Sie wurden auch nicht nachdrücklich genug zu wirtschaftlichem Verhalten angehalten.

17.4

Andere Feststellungen bestätigen das.

So haben die Ämter bei Nachtragsaufträgen, die zunächst meist mündlich erteilt wurden, häufig darauf verzichtet, ausreichende Vereinbarungen über die Art der Preisermittlung und den Umfang der Unterlagen zu treffen, die gegebenenfalls für die Prüfung von Selbstkostenpreisen unerläßlich sind.

Ein Amt hat in einem Nachtragsauftrag mit 211 Positionen und einer Gesamtangebotssumme von 1 337 538 DM allein 800 093 DM für 18 umfangreiche Positionen anerkannt, die ohne jeden kostenmäßigen Nachweis pauschal angeboten worden waren. Darunter befand sich eine Position in Höhe von 415 518 DM.

Bei einem anderen Saugbagger wurden 114 Nachtragspositionen über insgesamt 817 646 DM ausnahmslos pauschal abgerechnet, darunter neun Positionen über 430 756 DM.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß dieses Vorgehen zu erheblichen Nachteilen für den Bund geführt hat. Die Vergabedienststellen behaupten allerdings, sie hätten sich in allen derartigen Fällen u. a. durch Einsicht in die bei den Werften vorhandenen Unterlagen von der Angemessenheit der Preise und der Zuverlässigkeit der ihnen zugrundeliegenden Kalkulationen überzeugt.

Es muß jedoch bezweifelt werden, daß bei Werftbesuchen alle erforderlichen Unterlagen sorgfältig geprüft werden können. Auch ist zu beanstanden, daß

das Prüfungsergebnis wegen des Fehlens von Unterlagen weder im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht vom Wasser- und Schiffahrtsamt oder der Wasser- und Schiffahrtsdirektion noch von den Vorprüfungsstellen und dem Bundesrechnungshof nachvollzogen werden kann. Fachaufsicht und Kontrollorgane können noch nicht einmal feststellen, ob vor Erteilung des Auftrages überhaupt Kalkulationsunterlagen eingesehen worden sind.

Das zu beanstandende Vorgehen der Wasser- und Schiffahrtsämter war nur möglich, weil die Direktionen es unterlassen haben, ihre Befugnisse nach dem Erlaß des Bundesministers vom 11. Oktober 1974 über die „Zuständigkeiten für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen" auszuüben und eine ausreichende Fachaufsicht sicherzustellen.

Auch der Bundesminister hat derartige Mängel in ihm bekanntgewordenen Vergabeunterlagen nicht beanstandet.

Außerdem enthielten manche Aufträge Widersprüche, die zu Mißverständnissen oder Auseinandersetzungen Anlaß geben konnten.

Die Mängel beruhten häufig auf einer oberflächlichen und nachlässigen Arbeitsweise, z. B. darauf, daß Unterlagen ähnlicher Ausschreibungen als „Vorlage" verwendet wurden, ohne sie den Besonderheiten des Einzelfalls anzupassen.

17.5

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert sicherzustellen, daß die Jahresinstandsetzungsaufträge für Saugbagger künftig sorgfältiger vergeben und abgewickelt werden. Dazu gehört die Verbesserung der Fachaufsicht, die sachgerechte Auswahl, die Aus- und Fortbildung der Bearbeiter sowie die Erstellung eines Standard-Leistungskatalogs.

Der Bundesminister sollte aber auch erwägen, künftig die maschinentechnischen Behörden der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (Wasserstraßen-Maschinenamt Rendsburg, Sonderstelle für Maschinenwesen in Brake) sowie die Zentralstelle für Schiffs- und Maschinentechnik in Hamburg vermehrt bei der Ausschreibung und Abwicklung der umfangreichen Jahresinstandsetzungen einzuschalten, weil sie aufgrund ihrer Aufgabenstellung über umfassendere Erfahrungen verfügen. Dabei wären dann die bisherigen Zuständigkeitsregelungen zu überprüfen.

17.6

Der Bundesrechnungshof hat überdies festgestellt, daß hinsichtlich der Versicherung der Saugbagger gegen Schäden während des Werftaufenthalts (§ 11 Nr. 1 VOL/B) bei den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen unterschiedlich verfahren wird. Während die Direktion Nord Versicherungsprämien — es handelt sich um Beträge von etwa 60 000 DM bis 80 000 DM je Instandsetzungsauftrag — den Werften auf Nachweis vergütet, sehen die Verträge der Direktion Nordwest solche Zahlungen nicht vor. Beide Direktionen berufen sich auf Weisungen des Bundesministers.

Der Bundesrechnungshof hat den Minister wiederholt gebeten, eine Klärung im Sinne einer möglichst einheitlichen und wirtschaftlichen Regelung herbeizuführen.

17.7

Der Bundesminister hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt. Er hat darauf hingewiesen, daß die Entscheidungen über Umfang und Inhalt der Instandhaltungsmaßnahmen bei Saugbaggern wegen der vielschichtigen Aufgabenstellung — kurze Reparaturzeiten, große Betriebssicherheit, geringe Reparaturkosten, Einhaltung der Vorschriften, vollständige Nachprüfbarkeit usw. — hohe Anforderungen an die zuständigen Fachbereiche stellten. Der Mangel einer gesicherten Informationsbasis — unzugängliche Teile, ungewisser Schadensverlauf, nur individuell schätzbare zukünftige Wirkungen usw. — unterwerfe die Entscheidung zudem dem Risiko erheblicher Fehleinschätzung. Es sei daher eine komplexe und schwierige Aufgabe, die Instandsetzungsarbeiten sachgerecht vorzubereiten, zu vergeben und abzuwickeln.

Um künftig eine sorgfältigere Bearbeitung sicherzustellen und Unsicherheiten bei der Festlegung der Positions-Arten auszuräumen, habe er durch Erlasse vom 11. und 12. August 1982 veranlaßt, daß

— die im Wasserbau seit Jahren bewährten „Richtlinien für das Aufstellen von Leistungsbeschreibungen" auch bei der Instandsetzung von Saugbaggern sinngemäß angewendet würden,

— Nachtragsaufträge auf das unvermeidbare Maß beschränkt und dabei preisrechtliche Vorschriften und Zuständigkeitsregelungen eingehalten würden.

Im übrigen meine er, daß sich ein Standard-Leistungskatalog für die Instandsetzung von Saugbaggern nicht eigne (zu wenige Anwendungsfälle, keine Möglichkeit wirtschaftlichen Einsatzes der Datenverarbeitung) und daß er deswegen einheitliche Verdingungsmuster einzuführen beabsichtige.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes, die maschinentechnischen Behörden vermehrt an der Vergabe und Abwicklung der Instandsetzungsarbeiten zu beteiligen, werde er bei der Untersuchung der Frage der zweckmäßigen Organisation dieses Aufgabenbereichs berücksichtigen.

Die unterschiedliche Behandlung der Schadensversicherung erkläre sich aus den zum Teil unverhältnismäßig hohen Versicherungskosten. Er werde aber auch dieses Problem in einem besonderen Erlaß regeln, so daß die einheitliche Handhabung gesichert sei.

Im übrigen sei er sich bewußt, daß sich die grundlegenden Probleme und Schwierigkeiten der sachgerechten Instandhaltung alleine mit der Verbesserung der formalen Regelungen nicht lösen ließen.

Vielmehr verlangten die ständig steigenden Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und die komplizierter werdenden Sachverhalte und Zusammenhänge zunehmend Methoden und Verfahren, mit denen im Einzelfall die unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteilswirkungen sachgerechte Lösung gefunden werden könne.

Er werde sich um die Entwicklung solcher Planungs- und Steuerungsinstrumente bemühen.

17.8

Der Bundesminister ist damit den Anregungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen gefolgt. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, wieweit die Maßnahmen vollzogen worden sind und ob sie ausreichen.

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß die Schwachstellen an den Baggern zur entsprechenden Auswertung systematisch erfaßt werden.

18 Fernmeldenetz der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung

(Kapitel 12 03)

18.0

Die Entwicklung des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik macht es notwendig zu prüfen, ob sich das besondere Fernmeldenetz der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (WF-Netz) in seiner bisherigen Form noch rechtfertigen läßt.

18.1

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung betreibt für alle Dienst- und Betriebsstellen einschließlich der zuständigen Bediensteten des Bundesministers und der einschlägigen Oberbehörden unabhängig vom öffentlichen Fernmeldenetz eine einheitliche, bundesweite Fernmeldeanlage. Auch die wichtigsten Schiffe und schwimmenden Geräte sowie die Sonderkraftfahrzeuge sind an dieses Netz angeschlossen, das insgesamt rd. 9 000 Sprechstellen miteinander verbindet. Welche Ausgaben für die Unterhaltung entstehen, läßt sich derzeit im einzelnen nicht ohne weiteres ermitteln und ist auch dem Bundesminister nicht bekannt.

Das WF-Netz soll die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und den Betrieb ihrer Anlagen erleichtern. Es dient der Sicherung und Lenkung des Verkehrs auf den Wasserstraßen sowie dem Hochwasser- und Eismeldedienst.

18.2

Neben der Sprechmöglichkeit im WF-Netz stehen allen Dienst- und Betriebsstellen auch Anschlüsse an das öffentliche Fernsprechnetz zur Verfügung, weil ihre Gesprächspartner außerhalb der Verwaltung zum WF-Netz keinen Zugang haben, auch nicht diejenigen, die im Rahmen des Hochwasser- und Eismeldedienstes unterrichtet werden müssen.

Die Zweigleisigkeit von WF- und öffentlichem Netz mochte aus der Überlegung gerechtfertigt sein, daß die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung in der Lage sein müsse, ihre Aufgaben unabhängig von etwaigen Störungen und von der Schwerfälligkeit des handvermittelten Fernverkehrs wahrzunehmen. Später kam der Gedanke hinzu, daß ein eigenes Netz die Möglichkeit biete, die Haushaltsmittel des Titels 513 01 zu schonen.

Die Entwicklung, die das Fernmeldewesen in der Bundesrepublik in den rückliegenden Jahrzehnten genommen hat, nimmt beiden Überlegungen die Überzeugungskraft. Sie läßt es zweifelhaft erscheinen, ob neben den Anschlüssen an das öffentliche Netz noch ein besonderes WF-Netz zu rechtfertigen oder ob dieses nicht wenigstens in das Postnetz zu integrieren ist.

18.3

Der Bundesminister der Finanzen hat den Bundesminister für Verkehr deshalb unter Hinweis auf einen Kabinettsbeschluß vom 14. September 1977 am 2. März 1978 gebeten zu prüfen, ob nicht angesichts der „Fortschritte in der Entwicklung der Kommunikationsformen und -systeme“ eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten der Vollintegration aller Netze der Bundesverwaltung — also auch des WF-Netzes — in das von der Deutschen Bundespost betriebene öffentliche Netz herbeigeführt werden müsse.

Der Bundesminister der Finanzen erwartete davon beträchtliche Einsparungen. Die dadurch ausgelöste Diskussion hat bisher nicht zu Änderungen bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung geführt.

Auch der Bundesrechnungshof hält eine grundsätzliche Entscheidung für dringlich, zumal einzelne Anlagen des WF-Netzes demnächst erneuert werden müssen. Er hat den Bundesminister deshalb im Dezember 1981 gebeten, mitzuteilen, wie er sich entschieden und was er gegebenenfalls inzwischen veranlaßt habe.

18.4

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß der Zwang zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel es auch im Fernmeldewesen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung notwendig mache, für die Erfüllung der Aufgaben ständig nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Eine erste große Überprüfung des Fernmeldebetriebs der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung habe ergeben, daß eine Vollintegration in das öffentliche Fernmeldenetz aus verschiedenen Gründen — wie besondere betriebliche und sicherheitsrelevante Anforderungen,

stark voneinander abweichende technische Systeme — zu großen Schwierigkeiten und Nachteilen führen würde und daß gegebenenfalls Alternativlösungen denkbar seien. Jedenfalls habe sich gezeigt, daß die Probleme sehr vielschichtig und kompliziert seien und einer eingehenden Untersuchung bedürften. Er werde sich vordringlich um die Erarbeitung von Unterlagen bemühen, die einerseits für die generelle Entscheidung benötigt würden, andererseits aber schon jetzt für Verbesserungen im Bereich des Fernmeldewesens der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung nutzbar seien, z. B. zu quantitativen und qualitativen Anforderungen an das WF-Netz und zur Kostenstruktur.

18.5

Die Stellungnahme des Bundesministers läßt nicht erkennen, weshalb es heute noch erforderlich ist, für die Dienststellen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung Sprechmöglichkeiten im WF-Netz neben den Anschlüssen an das öffentliche Netz vorzuhalten. Das gilt insbesondere für alle Verwaltungsdienststellen bei den Ämtern, Direktionen, Oberbehörden und dem Ministerium. Die von ihm eingeleitete Prüfung wird das nachzuholen haben.

18.6

In diesem Zusammenhang wird vordringlich festzustellen sein, welchen Aufwand die laufende Unterhaltung des WF-Netzes bisher verursacht, damit eine zuverlässige Ausgangsbasis für weitere wirtschaftliche Überlegungen gegeben ist. Im übrigen sollte die Untersuchung beschleunigt und sichergestellt werden, daß vor ihrem Abschluß übergangsweise auf jede Erweiterung und Erneuerung des WF-Netzes verzichtet und erwogen wird, ob es schon wirtschaftlich ist, von der Deutschen Bundespost gemietete Leitungen aufzugeben.

19 Kraftfahrwesen

(Kapitel 12 03 und 12 14)

19.0

Im Bereich des Deutschen Wetterdienstes und insbesondere im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung haben sich bei der Prüfung des Kraftfahrwesens schwerwiegende Mängel ergeben.

19.1

Der Bundesrechnungshof hat das Kraftfahrwesen beim Deutschen Wetterdienst und bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung geprüft (wegen der Bundesanstalt für Flugsicherung vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979, Drucksache 9/978 Nr. 23.2).

Beide Verwaltungen verfügten Anfang 1982 über rd. 665 Kraftfahrzeuge und etliche Anhängerfahrzeuge.

Die stichprobenweisen Erhebungen erstreckten sich auf das Zentralamt des Deutschen Wetterdienstes und acht nachgeordnete Stellen sowie auf drei Wasser- und Schiffahrtsdirektionen sowie drei Wasser- und Schiffahrtsämter. Sie zeigten, daß das Kraftfahrwesen bei beiden Verwaltungen im wesentlichen die gleichen Mängel aufweist wie bei der Bundesanstalt für Flugsicherung.

Im einzelnen ergab sich:

19.2

Kraftfahrzeuge wurden vielfach auch bei ausreichenden öffentlichen Verkehrsverbindungen für Fernfahrten zwischen Eisenbahnknotenpunkten oder entlang bestehender Intercity-Verbindungen sowie für Abhol- und Zubringerfahrten mit nur ein oder zwei Fahrgästen genutzt. Dabei lagen teilweise schon die Betriebskosten der Kraftfahrzeuge (wie Kraftstoff-, Öl- und Wartungskosten) über den Fahrpreisen der öffentlichen Verkehrsmittel. Soweit die Dienststellen vor Genehmigung der Fahrten überhaupt Kostenvergleiche anstellten, wurden die Kosten für die Fahrer meist außer acht gelassen, obwohl schon durch die Verringerung der Fahrerüberstunden Einsparungen hätten erzielt werden können. Im übrigen waren Dienstfahrten häufig nicht ausreichend koordiniert.

Durch Straffung des Kraftwageneinsatzes und vermehrte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ließe sich die Zahl der benötigten Kraftfahrzeuge und der Kraftfahrer oder wenigstens deren Überzeitarbeit verringern. Dazu würde auch beitragen, wenn vermehrt auf die Bediensteten eingewirkt würde, in allen geeigneten Fällen gegen Entschädigung private Kraftfahrzeuge zu nutzen, wie dies z. B. bei den großen Betriebsverwaltungen geschieht.

19.3

Bei den geprüften Verwaltungen werden Dienstfahrzeuge in aller Regel durch Berufskraftfahrer gefahren, für die dann häufig stundenlange Wartezeiten anfallen. Von der in anderen Verwaltungen seit langem eingeführten Möglichkeit, die Fahrzeuge als „Selbstfahrer" zu nutzen, wird kaum Gebrauch gemacht.

Wenn der Bundesminister sich entschlösse, diese Möglichkeit zu fördern, ließen sich das Arbeitsvolumen und die geleistete Überzeitarbeit vermindern. Das wäre sachgerecht, nachdem das Führen von Kraftfahrzeugen auch für nahezu jeden Angehörigen der Verkehrsverwaltung zur Selbstverständlichkeit geworden ist und etwaige haftungsrechtliche Bedenken — wie sich im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Staatshaftungsgesetzes gezeigt hat — an Gewicht verloren haben.

19.4

Kennzeichnend für den Kraftfahrbetrieb beim Deutschen Wetterdienst und bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung ist ebenso wie schon bei der Bundesanstalt für Flugsicherung die Vielzahl der

von den Kraftfahrern geleisteten Überstunden. Sie waren allerdings, Dienstreisen ausgenommen, fast ausnahmslos weder angeordnet noch war das dienstliche Erfordernis geprüft oder begründet worden. Für die überwiegende Zahl der Fälle ließ sich auch während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes eine dienstliche Notwendigkeit nicht erkennen. Schließlich war es entgegen den Vorgaben des Tarifvertrages regelmäßig auch dann versäumt worden, die Überzeitarbeit durch Freizeit auszugleichen, wenn dies ohne Beeinträchtigung des Dienstgeschehens möglich gewesen wäre.

Die übergroße Zahl der Überstunden — die Mehrzahl der Fahrer ist deshalb entsprechend dem Kraftfahrertarifvertrag im MTB II in die Pauschalgruppe III (über 224 bis 248 Stunden/Monat) und IV (über 248 Stunden/Monat) eingestuft — beruhte auf folgenden Ursachen:

— weit überhöhter Zeitansatz für Vorbereitungs- und Abstellarbeiten vor und nach dem Fahrdienst,

— übertrieben häufige, vielfach tägliche Reinigung der Fahrzeuge durch die Fahrer, und zwar regelmäßig außerhalb der planmäßigen Dienstzeiten, auch wenn einsatzbedingte Wartezeiten hierzu hinreichend Gelegenheit geboten hätten,

— Ausführung gewisser Instandsetzungsarbeiten (insbesondere Blech- und Lackierarbeiten) durch die Fahrer,

— unzulängliche Abstimmung der Dienstpläne der Fahrer und der übrigen Bediensteten sowie

— Verbleiben der Fahrer in den Vertragswerkstätten auch während langandauernder Arbeiten.

Hinzu kam, daß das Ausmaß der geleisteten Überstunden nicht immer prüfbar war, weil die Aufzeichnungen über Beginn und Ende der Arbeitszeiten häufig mangelhaft oder widerspruchsvoll waren. Die Führung der Fahrtenbücher entsprach vielfach nicht den Anforderungen.

19.5

Zu bemängeln war ferner, daß Kraftfahrzeuge beschafft worden sind, deren Größe und Ausstattung das dienstlich gebotene Maß zum Teil beträchtlich überschritten. Sie waren überwiegend in — teilweise beheizten — Garagen untergestellt, obwohl das unter den vorherrschenden klimatischen Verhältnissen nicht nötig ist und andere große Kraftfahrzeughalter seit langem darauf verzichten, soweit die Fahrzeuge nicht empfindliche oder besonders wertvolle Einbauten enthalten. Auch waren viele Dienststellen mit Werkstatteinrichtungen, Geräten und Werkzeugen in erheblichem Umfang ausgestattet, ohne daß diese Investitionen wirtschaftlich genutzt wurden.

Schließlich hat die Verwaltung wiederholt Kraftfahrzeuge und Fahrer für Zwecke Dritter eingesetzt und hierfür lediglich Beträge in Rechnung gestellt, die nicht kostendeckend waren.

19.6

Die zahlreichen Mängel lassen auf die unzureichende Dienstaufsicht im Kraftfahrwesen und darauf schließen, daß die Betroffenen sich ihrer finanziellen Verantwortung nicht ausreichend bewußt waren. Manche von ihnen haben selbst dann, wenn ihnen die Mängel und die dadurch bedingte ungerechtfertigte Belastung des Bundeshaushalts bekannt waren, nichts zu ihrer Beseitigung unternommen. Soweit es sich um die Ableistung von Überstunden handelte, legten die Prüfungsergebnisse den Eindruck nahe, daß für ihre Anerkennung nicht das dienstliche Bedürfnis, sondern das Interesse der Fahrer an der Einstufung in eine hohe Pauschalgruppe des Tarifvertrages ausschlaggebend war.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen sicherzustellen, daß die Mängel alsbald abgestellt und insbesondere die Dienstaufsicht verbessert wird. Der Bundesminister hat diese Anregung aufgegriffen und die zuständigen Aufsichtsbehörden schon im März 1981 von den Prüfungsergebnissen bei der Bundesanstalt für Flugsicherung unterrichtet. Im November 1981 hat er für das Kraftfahrzeugwesen einige, allerdings noch nicht ausreichende Regelungen erlassen und den nachgeordneten Bereich zur einheitlichen Handhabung und Einhaltung des Tarifvertrages angehalten. Die Aufsichtsbehörden sind dieser Weisung zum Teil recht zögernd nachgekommen. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord hat sie erst auf Drängen des Bundesrechnungshofes im Frühjahr 1982 weitergeleitet. Anläßlich örtlicher Erhebungen bei einem Wasser- und Schiffahrtsamt wurde noch im Juli 1982 festgestellt, daß dort der Erlaß vom November 1981 nicht beachtet wurde.

19.7

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er einen weiteren Erlaß vorbereite, der die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, das Unterstellen in Garagen, Werkstatteinrichtungen, den Einsatz von „Selbstfahrern" und die Dienstaufsicht behandeln werde. Auch habe er inzwischen für den Einsatz von Fahrzeugen für Zwecke Dritter kostendeckende Verrechnungssätze vorgegeben. Den Hinweis, daß der nachgeordnete Bereich seinen Weisungen nur zögernd nachkomme, werde er gesondert verfolgen.

Der Bundesminister bezweifelt jedoch aufgrund der von ihm angeforderten Berichte die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß Kraftfahrzeuge beschafft worden seien, deren Art, Größe und Ausstattung das dienstlich gebotene Maß zum Teil beträchtlich überschritten.

19.8

Die Zweifel des Bundesministers sind unbegründet. So wurden bei der Bundesanstalt für Wasserbau im Haushaltsjahr 1976 anstelle von drei im Haushaltsplan vorgesehenen Pkw der Mittelklasse nur zwei, darunter ein die Richtwerte überschreitender Pkw Mercedes-Benz Typ 200 beschafft und — da die Mit-

tel nunmehr nicht ausreichten — ein drittes Fahrzeug unter Inanspruchnahme anderer Haushaltsmittel gemietet. Von dem für das Haushaltsjahr 1983 geplanten Ersatz des Mercedes-Benz-Fahrzeugs durch ein anderes ebenfalls zu großes Fahrzeug wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes abgesehen. Auch bei den Ausstattungen wurden die Vorgaben des Bundesministers für Finanzen häufig nicht beachtet. So überschreitet der Einbau kostenaufwendiger Zusatzheizungen in einer Reihe von Pkw das dienstlich gebotene Maß.

Im übrigen erwartet der Bundesrechnungshof, daß der Bundesminister seine Bemühungen um einen wirtschaftlichen Einsatz der Kraftfahrzeuge fortsetzt und intensiviert. Er geht davon aus, daß bei der Wahl zwischen Dienstfahrzeug und öffentlichen Verkehrsmitteln wirtschaftlichere Regelungen gefunden werden. Darüber hinaus sollte der Bundesminister sicherstellen, daß der nachgeordnete Bereich seine Weisungen unverzüglich verwirklicht.

20 Durchführung von Aufträgen für andere Bundesbehörden und Dritte durch den Deutschen Wetterdienst

(Kapitel 12 14)

20.0

Der Deutsche Wetterdienst hat Aufträge, die er von anderen Bundesbehörden und Dritten übernommen hat, mangelhaft abgerechnet. Im Haushaltsjahr 1980 können daher finanzielle Nachteile in Höhe von weit mehr als 100 000 DM nicht ausgeschlossen werden.

20.1

Der Deutsche Wetterdienst führt neben seinen originären Sachaufgaben auch meteorologische Aufträge für andere Bundesbehörden oder Dritte aus. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen sind nach § 9 des Wetterdienstgesetzes in Verbindung mit der Gebührenordnung des Deutschen Wetterdienstes voll zu erstatten. Soweit Art und Umfang des Vollzuges wetterdienstlicher Aufgaben auf Verlangen anderer Stellen verändert oder erweitert werden, haben diese den Aufwand zu erstatten, der nicht durch das — überwiegende — Eigeninteresse des Deutschen Wetterdienstes abgedeckt ist.

Die Prüfung einschlägiger Zwischen- und Endabrechnungen der Dienststellen des Wetterdienstes durch die Vorprüfungsstelle hat ergeben, daß gegen diese Grundsätze vielfach verstoßen worden ist. Zum Teil erklärt sich die unzulängliche Ermittlung der zu erstattenden Beträge schon daraus, daß den nachgeordneten Dienststellen des Deutschen Wetterdienstes häufig gar nicht bekannt war, ob oder in welchem Umfange es sich bei den von ihnen wahrgenommenen Arbeiten um originäre Aufgaben des Wetterdienstes oder um abzugeltende Aufträge anderer Stellen handelte.

Eine unzulängliche Abgeltung von Fremdaufgaben war aber vor allem dann festzustellen, wenn der tatsächliche Aufwand die ursprüngliche Schätzung beträchtlich überschritt und der Auftraggeber entsprechenden Erstattungsforderungen — meist unter Hinweis auf seine geringen finanziellen Möglichkeiten — widersprach oder solche Einwendungen jedenfalls erwartet wurden. In diesen Fällen versuchten die Wetterdienststellen häufig, den Auftraggebern entgegenzukommen, indem sie nachträglich ein „Eigeninteresse" des Bundes feststellten, ohne daß das näher begründet werden konnte. Offensichtlich wurde das Eigeninteresse nicht von sachlichen Gesichtspunkten, sondern von den Finanzierungsmöglichkeiten der Auftraggeber abhängig gemacht.

So machte eine Landesbehörde, die einen den Kostenvoranschlag um 140 v. H. überschreitenden Betrag zu erstatten hatte, geltend, daß ihre haushaltsmäßigen Möglichkeiten dies nicht zuließen. Sie bat den Wetterdienst zu prüfen, „ob nicht in stärkerer Differenzierung der Kosten eine nennenswerte Verringerung des Gesamtbetrages möglich" sei. Der Wetterdienst verringerte seine Forderung daraufhin um 16 739 DM, weil insoweit ein Eigeninteresse vorläge, ohne das jedoch nachweisen zu können.

In einem anderen Falle wurden die zunächst mit 85 351,59 DM errechneten Mehrkosten in der Schlußrechnung von vornherein auf 30 824,50 DM herabgesetzt, um Einwänden des Auftraggebers vorzubeugen. Auch hier konnte das die Herabsetzung begründende Eigeninteresse bei der Prüfung nicht dargetan werden.

Im übrigen war die Prüfung der einschlägigen Zwischen- und Endrechnungen zum Teil nicht oder nur mit übermäßigem Zeitaufwand möglich, weil die Abrechnungsunterlagen unvollständig oder mangelhaft waren. Insbesondere war vielfach nicht nachgewiesen, wieviel und welches Personal für die Fremdaufträge eingesetzt gewesen war. Die Dienststellen konnten auch nicht erläutern, wie sie die maßgebenden Stundensätze ermittelt hatten. Zum Teil waren der Gebührenliste des Deutschen Wetterdienstes und ihren Ausführungsvorschriften unzutreffende Stundensätze entnommen oder nicht alle Leistungen berücksichtigt worden. Verschiedentlich waren die den Abrechnungen beigefügten Aufstellungen auch nicht nachvollziehbar.

20.2

Die Vorprüfungsstelle hat die fehlerhaften Abrechnungen beanstandet. Sie hat gerügt, daß u. a. versäumt worden sei, rechtzeitig vor Abwicklung eines Auftrags über ein etwaiges Eigeninteresse zu entscheiden, da das eine wesentliche Voraussetzung für die Abrechnung der Fremdaufträge ist. Es wurde auch bemängelt, die Verwaltung habe in verschiedenen Fällen übersehen, daß von der Erstattung der vollen Kosten nur abgesehen werden kann, wenn das Eigeninteresse des Deutschen Wetterdienstes bei Anlegen eines strengen Maßstabes überwiegt.

20.3

Der Bundesminister räumt ein, daß die Aufträge Dritter beim Wetterdienst mangelhaft abgerechnet worden seien. Der Präsident des Deutschen Wetterdienstes habe aber nunmehr durch eine Grundsatzverfügung vom 22. Juli 1981 ein korrektes, einheitliches Verfahren sichergestellt. Soweit erforderlich werde er diese Grundsatzregelung durch Hinweise im Einzelfall ergänzen.

Er könne sich jedoch nicht der Ansicht anschließen, daß infolge der Mängel ein erheblicher Schaden eingetreten sei. Die ausführenden Stellen seien zwar bei der Beurteilung des Eigeninteresses häufig unsicher gewesen. Der Präsident habe sich aber deshalb seit jeher selbst die abschließende Beurteilung vorbehalten, und seiner Entscheidung sei grundsätzlich eine eingehende fachliche Prüfung vorausgegangen.

Auch bei den beiden Beispielsfällen könne das überwiegende Eigeninteresse nicht bezweifelt werden. Im ersten Falle seien die bei der Ausführung des Auftrages ermittelten Daten auch vom zuständigen Wetteramt für seine gutachterliche Tätigkeit in anderen Fällen benötigt worden. Im zweiten Fall habe die örtlich zuständige Stelle — ohne vorherige Fühlungnahme mit der Zentrale — dem privaten Auftraggeber mündlich das Eigeninteresse des Deutschen Wetterdienste bekundet. Eine konkretere Absprache sei zunächst nicht möglich gewesen, weil der Umfang des Eigeninteresses sich noch nicht habe übersehen lassen.

Es sei auch nicht richtig, daß das Eigeninteresse häufig erst nachträglich bejaht worden sei. Insoweit habe es sich vielmehr um seltene Ausnahmen gehandelt.

Insgesamt meine er, daß bei der Prüfung das überwiegende Eigeninteresse des Wetterdienstes zu eng beurteilt worden sei. Die prüfenden Stellen übersähen, daß die übernommenen Aufträge nahezu alle zu den grundsätzlichen Aufgaben des Deutschen Wetterdienstes gehörten.

Was schließlich die Mängel der Abrechnungsunterlagen angehe, erwarte er, daß die Grundsatzverfügung sie für die Zukunft vermeiden helfe. Bei den Stundenlöhnen habe sich zwischenzeitlich ergeben, daß teilweise zu hohe Sätze zugrunde gelegt, also sogar Mehreinnahmen erzielt worden seien.

20.4

Das Vorbringen ist nicht geeignet, die Beanstandungen auszuräumen. In den von der Vorprüfungsstelle insgesamt aufgegriffenen Fällen können vielmehr Schäden nach wie vor nicht ausgeschlossen werden, und zwar sowohl durch die unzutreffende Beurteilung des Eigeninteresses als auch durch die allgemein nachlässige Abwicklung der Drittaufträge.

Diese Beurteilung bestätigen auch die eigenen Geschäftsprüfungen des Deutschen Wetterdienstes. So heißt es in einer der einschlägigen Niederschriften ausdrücklich, daß „die bei der Projekt-Abrechnung festgestellten Mängel ... möglicherweise zu Einnahmeverlusten für den Bund geführt“ haben.

Im übrigen bieten die Akten in den geprüften Fällen keinen Anhalt dafür, daß die Leitung des Deutschen Wetterdienstes an der Entscheidung beteiligt war. Die Vorgänge sind vielmehr zunächst ausschließlich von örtlichen Dienststellen behandelt und das Zentralamt erst nach Abschluß der Arbeiten eingeschaltet worden.

In dem ersten Beispielsfall steht der Einlassung des Bundesministers entgegen, daß dem Auftraggeber, der selbst eine Ausdehnung der Untersuchungen gewünscht hatte, zunächst eine detaillierte Rechnung über alle Aufwendungen zugesandt und auf das „Eigeninteresse“ erst zurückgegriffen worden ist, nachdem der Auftraggeber mitgeteilt hatte, daß ihm vorerst Haushaltsmittel in dieser Höhe nicht zur Verfügung stünden und er deshalb bitte, „noch einmal zu prüfen, ob nicht bei stärkerer Differenzierung der Kosten eine nennenswerte Verringerung des Gesamtbetrages möglich“ sei.

Im zweiten Fall dürfte ein so vage angenommenes Eigeninteresse — falls es sich nicht überhaupt nur um eine nachträgliche Schutzbehauptung handeln sollte — kein Anlaß sein, die zu erstattenden Kosten um rd. 55 000 DM zu kürzen, ohne zu klären, ob das vermeintliche Eigeninteresse die Interessen des Auftraggebers „überwog“. Die Bedenken gegen das Vorgehen bestätigt im übrigen eine Stellungnahme der zuständigen Fachabteilung des Zentralamtes des Deutschen Wetterdienstes vom 3. Dezember 1980. Dort heißt es:

> „Eine fachliche Stellungnahme der Abteilung K zu den erbrachten Eigenleistungen in Höhe von rd. 63 000,00 DM nach Projektabschluß ist nicht möglich. Nach dem heutigen Erkenntnisstand und den strengen Maßstäben, die bei einer fachlichen Stellungnahme hinsichtlich der Eigenleistungen angelegt werden, kann das vom WA erstellte Klimagutachten sicherlich nicht zu den originären Sachaufgaben des DWD gezählt werden; inwieweit das im Jahre 1977 der Fall gewesen sein könnte, läßt sich heute nicht mehr entscheiden.“

Der Bundesminister und der Deutsche Wetterdienst werden der Abwicklung von Drittaufträgen künftig vermehrte Aufmerksamkeit widmen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorprüfungsstelle beauftragt zu prüfen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichen, eine ordnungsgemäße Behandlung dieser Aufträge zu gewährleisten.

21 Entwicklung eines neuen Radiosondensystems für den Deutschen Wetterdienst

(Kapitel 12 14)

21.0

Der Bundesminister für Verkehr hat im Jahre 1958 mit dem Bundesminister der Verteidigung verein-

bart, daß der Deutsche Wetterdienst bei der Entwicklung neuen Geräts eng mit dem Geophysikalischen Beratungsdienst der Bundeswehr zusammenarbeitet. Am Beispiel der Entwicklung eines neuen Radiosondensystems wird gezeigt, daß diese Zusammenarbeit Mängel aufweist. Trotz hohen Aufwands ist es in fast 20 Jahren nicht gelungen, das Projekt erfolgreich abzuschließen.

21.1

Die aerologischen Stationen des Deutschen Wetterdienstes gewinnen die von ihnen bis zu etwa 30 km Höhe benötigten Meßwerte (Windrichtung und -stärke, Temperatur, Luftdruck, Luftfeuchte) durch Aufstieg von Ballons mit Wettersonden. Die bisher verwendeten Sonden (Typ M 60) sind in den Jahren 1940 bis 1960 entwickelt worden und technisch veraltet. Ihr derzeitiger Stückpreis beträgt etwa 335 DM, der Jahresbedarf des Deutschen Wetterdienstes rd. 1 600 Stück. Weitere 2 400 sind sogenannte Fundsonden, die von den Herstellerfirmen für die Hälfte des Neupreises wieder hergerichtet werden.

Seit Anfang der 60er Jahre erwägt der Wetterdienst, die Übertragung der Meßdaten und ihre Auswertung mit Hilfe eines Verfahrens der Datenverarbeitung zu automatisieren, da das alte Verfahren zeit- und personalaufwendig ist und überdies die Gefahr subjektiver Fehler in sich birgt.

Die Bundeswehr und ihr Geophysikalischer Beratungsdienst, dessen Meßzüge bisher ebenfalls mit der Sonde M 60 arbeiten (Jahresbedarf rd. 6 000 Stück einschließlich Fundsonden), befinden sich in der gleichen Lage. Der Bundesminister der Verteidigung hat daher schon seit dem Jahre 1963 beim Bundesminister für Verkehr angeregt, der Wetterdienst möge für seine eigenen Zwecke und für die der Bundeswehr ein neues gemeinsames Radiosondensystem (Sonden, Übertragungs- und Auswertesystem) entwickeln. Er versprach sich davon wirtschaftliche, logistische, wissenschaftliche und betriebliche Vorteile.

Der Wetterdienst war mit Zustimmung des Bundesministers bereit, die Entwicklung zu übernehmen. Er tat dies jedoch, wie der Bundesminister der Verteidigung häufig beanstandete, nur sehr schleppend, obwohl die Bundeswehr den Großteil der Entwicklungskosten, nämlich 1,5 Mio. DM, übernahm und der Einsatz eines neuen Sondensystems auch für den Deutschen Wetterdienst beachtliche Vorteile erwarten ließ.

In groben Zügen ergab sich folgender Verlauf:

14. August 1963
Erste Anregung für eine Zusammenarbeit Deutscher Wetterdienst — Bundeswehr bei der Entwicklung der Sonde

23. Juni 1964
Entwicklungsanweisung zum Abschluß eines Rahmenvertrages Deutscher Wetterdienst — Bundeswehr mit fünfjähriger Laufzeit und einem Aufwand von 1,25 Mio. DM

Mai 1966
Beginn der Vorarbeiten für die Entwicklung der Sonde

März 1968
Erstes Labormuster der Routinesonde F, eine weitere Sonde G war noch in Entwicklung

1. April 1970
Fertigstellung eines ersten Prototyps der Sonde F

1970 bis 1975
Interne Schwierigkeiten zwischen den Entwicklungsbeauftragten des Deutschen Wetterdienstes, vielfache, vergebliche Anmahnung der Entwicklungsberichte durch die Bundeswehr; langwierige Verhandlungen und ergänzende Vereinbarungen über die Zusammenarbeit Deutscher Wetterdienst — Bundeswehr

16. Dezember 1975
Übergabe des ersten Prototyps der neuen Sonde F an die Bundeswehr, allerdings ohne die erforderlichen technischen Unterlagen

1. Juli 1976
Übergabe der — zunächst noch unvollständigen — technischen Unterlagen

1977
Übergabe der weiterentwickelten, erprobungsfähigen Sonde Typ RSG 76.

21.2

Inzwischen hatte eine Industriefirma aus eigener Initiative eine andere selbständige Lösung (Typ E 076) erarbeitet. Sie wurde von der Bundeswehr, die mit der zögernden Arbeitsweise des Deutschen Wetterdienstes unzufrieden war, als Alternative angesehen.

Als die beiden Bundesminister die Gefahr einer Auseinanderentwicklung erkannten, setzten im Jahre 1975 intensive Bemühungen ein, die Arbeiten für ein einheitliches Radiosondensystem zu koordinieren und zu beschleunigen. Es wurden in der Folgezeit veranlaßt:

- Koordinierungsgespräche zwischen den Ministerien
- die Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe
- Vergleichsaufstiege und -erprobungen
- die Einschaltung externer Sachverständiger
- Kompromißüberlegungen über ein „Misch-System“
- System- und Kostenvergleiche
- Erörterungen auf Staatssekretärs-Ebene.

Alle diese Bemühungen führten bisher nicht zu einer einvernehmlichen Lösung. Im Gegenteil ergibt sich aus der vom Bundesminister für Verkehr erarbeiteten Antwort der Bundesregierung (Drucksache 9/1584) vom 21. April 1982 auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 9/1504), daß sie die Einführung eines einheitlichen Sondensystems nicht mehr als sachgerecht ansieht. Sie beruft sich hierfür auf die „teilweise unterschiedlichen Anforderungen des zivilen und militärischen Einsatzbereichs“ und auf die Tat-

sache, daß die beiden inzwischen vorliegenden unterschiedlichen technischen Systeme (der aus der RSG 76 weiterentwickelten RSG 78 und der E 076) jeweils nur mit den bereits vorhandenen speziellen Sonden des einen oder anderen Bereichs kompatibel seien. Die früher — bis Ende 1981 — von den beteiligten Ministerien vertretene Ansicht, aus grundsätzlichen Erwägungen müsse ein einheitliches System angestrebt werden, habe sich bei einer eingehenden Prüfung durch die Bundesregierung als nicht realisierbar herausgestellt. Man habe früher übersehen, daß die teilweise unterschiedlichen zivilen und militärischen Anforderungen gerade bei einem nicht einheitlichen Sondensystem zu günstigen Preis-Leistungsverhältnissen führten und wirtschaftlich seien, während die damals erwartete Preisstaffelung bei Annahme größerer Stückzahlen keine nennenswerte Bedeutung habe.

21.3

Der Bundesrechnungshof vermag dieser Darstellung nicht zu folgen, weil sie unvollständig ist, auf nicht erwiesenen Annahmen beruht und maßgebliche Fakten unzutreffend wertet.

Sie ist u. a. unvollständig, soweit sie davon ausgeht, daß

— die Zusammenarbeit von Deutschem Wetterdienst und Bundeswehr wegen der neuen Sonde erst im Jahre 1973 — statt 1963 — begonnen habe,

— die teilweise unterschiedlichen zivilen und militärischen Anforderungen mit den jeweiligen Spezialsonden zu zwei verschiedenen Konzepten geführt hätten, während tatsächlich hierfür die unzulängliche Zusammenarbeit und das verzögerliche Vorgehen des Deutschen Wetterdienstes ausschlaggebend waren,

— von den beiden Sondensystemen nur das RSG 78 beim Deutschen Wetterdienst und das E 076 bei der Bundeswehr sofort eingesetzt werden könnten, ohne zu erwähnen, daß die aufwendigen Anpassungsmaßnahmen und Zeitverluste nur Folge der jahrelangen unzulänglichen Zusammenarbeit waren,

— die in Höhen über 20 km etwas größere Meßgenauigkeit des vom Deutschen Wetterdienst entwickelten Systems RSG 78 c besonders zu beachten sei, obwohl dem keine praktische Bedeutung zukommt;

und soweit sie versäumt anzumerken, daß

— Deutscher Wetterdienst und Bundeswehr in erheblichem Umfang Meßdaten austauschen und dieser Austausch erschwert ist, wenn beide Dienste nicht mit gleichem Gerät arbeiten,

— Beschaffung und Instandhaltung der Geräte vereinfacht werden könnten, wenn alle Beteiligten über gleichartige Geräte verfügen,

— im V-Fall die uneingeschränkte Austauschbarkeit von Material, Daten und ausgebildetem Personal von zusätzlicher Bedeutung ist,

— die verzögerte Entwicklung und Beschaffung der neuen Geräte, selbst wenn sie keine Einbußen an Leistungsfähigkeit und Sicherheit im Schießbetrieb der Bundeswehr zur Folge gehabt haben sollten, mindestens erhebliche wirtschaftliche Nachteile verursacht haben.

Die Antwort beruht auf einer nicht erwiesenen Annahme, soweit sie besagt, daß die gemeinsame Beschaffung größerer Stückzahlen keine nennenswerten Preisvorteile bringen werde, obwohl bisher keine Feststellungen getroffen worden sind, die diese Aussage rechtfertigen, und der Bundesminister der Verteidigung weiterhin solche Vorteile erwartet.

Die Stellungnahme gründet sich schließlich auf eine unzutreffende Wertung maßgeblicher Fakten, wenn sie darauf aufbaut, daß ein einheitliches System nicht wirtschaftlicher sei, weil — gleichgültig für welchen Sondentyp man sich entscheide — aufwendige und zeitraubende Anpassungsmaßnahmen erforderlich seien. Die Bundesregierung übersieht dabei, daß nur Maßnahmen geringen Umfangs notwendig würden, wenn Wetterdienst und Bundeswehr sich für das System E 076 entschieden, zumal diese Maßnahmen teilweise schon vollzogen sind. Sie übersieht auch, daß der Aufwand für diese Anpassungsmaßnahmen durch die sich insgesamt ergebenden Vorteile übertroffen würde.

Es trifft allerdings zu, wenn die Bundesregierung annimmt, daß das System E 076 allen Anforderungen der Bundeswehr entspreche, bereits erprobt und sofort einführungsreif sei. Es mag auch zutreffen, daß dieses System den Forderungen des Wetterdienstes noch nicht voll entspricht und die — bereits erwähnten — relativ geringen Anpassungsmaßnahmen erforderlich sind, während der Deutsche Wetterdienst sofort auf sein System RSG 78 c zurückgreifen könnte. Dennoch muß nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand davon ausgegangen werden, daß ein einheitliches System mindestens gesamtwirtschaftlich gesehen die sachgerechte Lösung darstellt.

Dieser Ansicht hat sich in einer späteren Besprechung auch der Bundesminister der Finanzen angeschlossen, der an der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage nicht beteiligt worden war.

Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesrechnungshof haben außerdem übereinstimmend festgestellt, daß

— die beteiligten Dienststellen bisher nur die technischen Aspekte dargestellt, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen jedoch vernachlässigt hätten,

— das gemeinsame System angemessenen fachlichen Anforderungen, nicht aber überzogenen Spitzenanforderungen genügen sollte,

— gefordert werden müsse, daß die neuen Sonden mit bereits eingesetzten Sondentypen kompatibel seien, daß technische Unterlagen ausgetauscht und ein überzeugendes Zahlenwerk für beide Sonden bereitgestellt würden, damit endlich abschließend über die Wirtschaftlichkeit entschieden werden könne.

Sie baten die Bundesminister für Verkehr und der Verteidigung, unverzüglich die notwendigen Angaben zu machen.

Der Bundesminister der Verteidigung ist dem nachgekommen. Er hat mitgeteilt, daß alle Beteiligten im Bundeswehr-Bereich nach wie vor davon überzeugt seien, daß „die Einführung eines einheitlichen Radiosondensystems beim Deutschen Wetterdienst und in der Bundeswehr die sachgerechteste und wirtschaftlichste Lösung darstellt". Aus wirtschaftlichen Gründen komme nur das System E 076 in Betracht. Sonst entstünden unvertretbar hohe Folgekosten im militärischen Bereich, während diese Kosten für den Wetterdienst beim Verzicht auf seine Entwicklung vergleichsweise gering seien. Er bedauere, daß der Deutsche Wetterdienst diese Lösung bisher gänzlich ausschließe, ohne das System wenigstens laborerprobt und für seine Einführung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angestellt zu haben.

Wenn er sich dennoch entschlossen habe, die Antwort der Bundesregierung mitzutragen, so sei dies nur geschehen, weil sich eine Entscheidung nicht länger habe hinausschieben lassen und er angesichts der unnachgiebigen Haltung des Deutschen Wetterdienstes nicht mehr mit der von ihm befürworteten Lösung habe rechnen können. Er habe aber auf der Abstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesrechnungshof bestanden.

21.4

Der Bundesrechnungshof beanstandete die unzulängliche, der Ressortvereinbarung des Jahres 1958 widersprechende Zusammenarbeit und die geringe Bereitschaft des Bundesminisers für Verkehr und des Deutschen Wetterdienstes, ein ressortübergreifendes Vorhaben zügig voranzutreiben.

Der bisherige Ablauf zeige, daß die Inangriffnahme von Entwicklungsvorhaben, wie sie das neue Radiosondensystem darstellt, sorgfältiger vorbereitet werden müsse. Es bedürfe vor allem der Prüfung, ob die für die Durchführung vorgesehene Stelle überhaupt in der Lage sei, die Entwicklung erfolgreich voranzutreiben und in angemessener Zeit abzuschließen. Das sei hier offensichtlich nicht der Fall gewesen. Künftig sollten derartige Aufträge einschlägigen Spezialfirmen übertragen und der Deutsche Wetterdienst auf kleinere Weiterentwicklungen und auf die Nachbesserung bereits eingeführter Geräte beschränkt werden.

Gemeinsame Entwicklungen und Beschaffungsmaßnahmen könnten außerdem nur Erfolg haben, wenn alle Beteiligten bereit seien, über das Ressortinteresse hinaus, auch das Gesamtinteresse des Bundes zu berücksichtigen. Der Bundesminister der Verteidigung habe darauf im vorliegenden Fall wiederholt hingewiesen und eine gesamtwirtschaftliche Untersuchung vorgeschlagen. Der Bundesminister für Verkehr habe sich dem jedoch verschlossen und darauf verwiesen, daß den Belangen des Wetterdienstes nach dem Wetterdienstgesetz von 1952 und der Verwaltungsvereinbarung von 1958 deutliche Priorität gegenüber den Anliegen der Bundeswehr zukomme.

21.5

Der Bundesminister für Verkehr hat erwidert,

- die Einführung eines einheitlichen Sondensystems für den Deutschen Wetterdienst und die Bundeswehr sei fachlich nicht zwingend, da sowohl in der Bundesrepublik als auch im Ausland eine Reihe unterschiedlicher Sonden eingesetzt würden, deren Daten sich bei allen Wetterdiensten verwenden und international austauschen ließen,
- beim Geophysikalischen Beratungsdienst der Bundeswehr gebe es eine Reihe von Geräten, die nicht mit Deutschem Wetterdienst-Gerät kompatibel seien, so daß im V-Fall in jedem Fall unterschiedliches Gerät eingesetzt werden müsse,
- die Berücksichtigung militärischer Anforderungen an die für den zivilen Bereich bestimmten Geräte würde überdies zu unwirtschaftlichem Aufwand beim Deutschen Wetterdienst führen,
- die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit hätten sich daraus ergeben, daß die Bundeswehr seit dem Jahre 1975 neue Forderungen gestellt und von dem bis dahin gemeinsam getragenen Lastenheft abgewichen sei,
- zur Frage der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der beiden Sondensysteme werde er gemeinsam mit dem Bundesminister der Verteidigung berichten,
- was den Vorwurf betreffe, es wäre wirtschaftlicher gewesen, die Entwicklung privaten Unternehmen zu überlassen, bezweifle er, daß es in der Bundesrepublik geeignete Anbieter gebe.

21.6

Das Vorbringen vermag die Beanstandungen nicht auszuräumen.

Der Bundesrechnungshof ist nicht davon ausgegangen, daß die Einführung eines einheitlichen Sondensystems fachlich zwingend sei. Er hat vielmehr auf die großen Vorteile hingewiesen, die ein einheitliches System bei rechtzeitigem Abschluß der Entwicklung mit sich gebracht hätte und — soweit nicht inzwischen Spezialgeräte entwickelt worden sind — noch heute mit sich bringen würde.

Die militärischen Anforderungen brauchten auch nicht zu unwirtschaftlichem Aufwand beim Deutschen Wetterdienst zu führen, wenn man zwischen einer zivilen und einer militärischen Version unterscheiden würde, ohne das einheitliche System aufzugeben.

Auch hätten sich die aus den Forderungen der Bundeswehr ergebenden Schwierigkeiten bei besserer Zusammenarbeit beider Ressorts rechtzeitig ausräumen lassen.

Schließlich sind die Zweifel des Bundesministers, ob sich für die Entwicklung geeignete Interessenten hätten finden lassen, unverständlich angesichts der Tatsache, daß die Sonde E 076 und Teile der Sonde RSG 78 von privaten Unternehmen entwickelt worden sind.

21.7

Der Bundesminister wird deshalb gemeinsam mit dem Bundesminister der Verteidigung für eine schleunige abschließende Entscheidung über das Vorhaben und allgemein für eine engere vertrauensvolle Zusammenarbeit der Wetterdienststellen beider Ressorts sorgen müssen, zumal sich zwischen beiden Diensten auch andere Schwierigkeiten ergeben haben.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

22 Beschaffung von Rüstungsgütern und Dienstleistungen bei den amerikanischen Streitkräften

(verschiedene Kapitel und Titel)

22.0

Ein Teil der Aufgaben des Deutschen Militärischen Bevollmächtigten für USA und Canada, Washington, die dieser bei der Abwicklung von Beschaffungsverträgen wahrnimmt, kann nach Deutschland zurückverlegt werden.

Der Bundesminister hat im Monat Dezember 1976 91,8 Mio. US-Dollar, davon 54,7 Mio. US-Dollar zwischen dem 28. und dem 30. Dezember, auf das Treasury-Konto der USA eingezahlt, obwohl dort genügend frei verfügbare Guthaben vorhanden waren.

Schließlich ist der Bundesminister seit dem Jahre 1974 den Nachweis schuldig geblieben, wofür eine bei der Bundeskasse als „Abschlagszahlung" gebuchte, nicht abgerechnete Ausgabe von 49 Mio. DM, die er später als „Verrechnung im Tauschwege" bezeichnete, geleistet worden ist.

22.1

Aufgrund der am 8. Oktober 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA getroffenen Vereinbarung über die Beschaffung von Rüstungsgütern und Dienstleistungen hat der Bundesminister die Dienststelle des Deutschen Militärischen Bevollmächtigten für USA und Canada (DMBv) in Washington errichtet.

Der DMBv nimmt truppendienstliche und logistische Aufgaben wahr. Unter anderem soll er die Foreign-Military-Sales-Verträge (FMS-Beschaffungsverträge) abwickeln und überwachen. Außerdem hat er den Transport der Rüstungsgüter, die über FMS-Verträge oder durch Direktkäufe des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung aus USA und Canada bezogen werden, zu steuern. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedient er sich weitgehend der Datenverarbeitung des Rechenzentrums der Bundeswehr in Washington, das über Standleitungen mit den Bundeswehrdienststellen in der Bundesrepublik verbunden ist.

Für die Vorbereitung, die Verhandlung und den Abschluß der FMS-Verträge sowie für ihre finanzielle Abwicklung, die Erteilung der Auszahlungsanordnungen, die Verrechnung von Guthaben und die Abrechnung ist die Rüstungsabteilung des Bundesministers in Bonn zuständig. Dem Bereich „Abwicklung und Überwachung der FMS-Verträge" des DMBv obliegen nur Aufgaben von untergeordneter Bedeutung, wie die Abstimmung der Lieferungen und Leistungen mit den zentralen Dienststellen der amerikanischen Streitkräfte in Denver. Selbst bei der Klärung von Liefer- und Zahlungsunstimmigkeiten sowie bei der Bearbeitung von Gewährleistungsansprüchen beschränkt sich die Tätigkeit des DMBv darauf, die Äußerungen und Entscheidungen der deutschen Dienststellen an die zuständigen amerikanischen Behörden weiterzuleiten und die Abwicklung zu verfolgen. Alle Entscheidungen sind den Teilstreitkräften oder dem Bundesminister in Bonn vorbehalten. Soweit der DMBv in einzelnen Fällen selbst versucht hat, Ansprüche der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den amerikanischen Dienststellen durchzusetzen, blieben seine Anstrengungen meist wirkungslos, weil das Beanstandungsverfahren als Teil des Beschaffungsverfahrens formalisiert ist und somit dem DMBv kaum Möglichkeiten offenläßt, eigene Aktivitäten zu entwickeln.

22.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bereich des DMBv „Abwicklung und Überwachung der FMS-Verträge" ohne wesentliche Nachteile für die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte in die Bundesrepublik verlagert und dadurch Personal- und Sachkosten eingespart werden könnten. Seit dem Zulauf der Phantom-Flugzeuge im Jahre 1976 ist die Beschaffung von Rüstungsgütern in den USA erheblich zurückgegangen. Im Hinblick auf die nationalen und europäischen Großprojekte (Alpha-Jet, MRCA-Tornado, Hubschrauber, Schnellboote, Fregatten, Panzer und Lkw-Nachfolgegeneration) dürfte eine Zunahme der FMS-Beschaffungen in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten sein.

Das Verteidigungsministerium der USA hat die Abrechnungsstellen der amerikanischen Streitkräfte in Denver (Colorado) zusammengefaßt. Denver liegt über 3 000 km von Washington entfernt. Nicht zuletzt dadurch ist der Standort der Abteilung „Abwicklung und Überwachung der FMS-Verträge" beim DMBv in Washington so ungünstig geworden, daß ein Verbleib dort kaum noch Vorteile bringt.

22.3

Der Bundesminister will jedoch die bisherige Regelung beibehalten. Er meinte zunächst, der Bundesrechnungshof habe nur einen Teil der Aufgaben des DMBv berücksichtigt. Das führe zwangsläufig zu falschen Schlüssen.

Das Gesamtvolumen der Verträge nehme nicht ab, sondern steige. Der DMBv habe rd. 1 000 laufende Verträge mit rd. einer Mio. Konten abzuwickeln und zu überwachen. Im Zusammenhang mit AWACS, MRCA-Tornado, Alpha-Jet, den Fregatten und den Schnellbooten würden auch mit den USA neue Verträge abgeschlossen.

Eine Grobuntersuchung habe gezeigt, daß ein Herauslösen einzelner Aufgaben des DMBv zwangsläufig zu Störungen im eingespielten Versorgungsablauf und damit zur Einschränkung der Einsatzbereitschaft führen würde.

Bei einer Verlagerung des Bereichs „Abwicklung und Überwachung der FMS-Verträge" in die Bundesrepublik Deutschland könne der DMBv wegen des Funktionsverbundes auch die „Transportsteuerung" nicht mehr durchführen. Dies hätte zur Folge, daß in den USA Speditionsfirmen beauftragt werden müßten, wodurch jährlich Mehrkosten von rd. 57 Mio. DM an Transport- und Umschlaggebühren anfielen. Auch würden durch die Verlagerung der Datenverarbeitung in die Bundesrepublik einmalige Ausgaben in Höhe von 4,9 Mio. DM für die Neuprogrammierung entstehen. Der bestehende Funktionsverbund ergebe sich aus der Aufbau- und Ablauforganisation des DMBv, die im Jahre 1979 durch eine Personalüberprüfung, an der u. a. auch Vertreter des Bundesrechnungshofes teilgenommen hätten, bestätigt worden sei. Außerdem entstünden zusätzliche Mehrausgaben für Ferngespräche aus der Bundesrepublik nach USA, wobei die Zeitunterschiede zwischen den Standorten die Kommunikation beeinträchtigen. Schließlich ließen es auch militärpolitische Gründe angezeigt erscheinen, den bisherigen Zustand beizubehalten, zumal die amerikanischen Dienststellen ihre Ablauforganisation auf den DMBv und das Rechenzentrum in Washington abgestellt hätten.

22.4

Der Bundesrechnungshof hält diese Einwände für unbegründet.

Die Bundesrepublik unterhält als einziges Land, das von den USA im FMS-Verfahren Rüstungsgüter bezieht, für die Abwicklung, Überwachung und Transportsteuerung dort eine eigene Organisation, obwohl die Bundesrepublik nicht mehr zu den Hauptabnehmern zählt.

Trotz der wiederholt behaupteten Vorteile der geographischen Lage des DMBv zum amerikanischen Verteidigungsministerium und zu den logistischen Einrichtungen der amerikanischen Streitkräfte ist es dem DMBv bis in die jüngste Zeit nicht gelungen, die FMS-Verträge so zu bearbeiten und zu überwachen, daß das Abrechnungsreferat der Rüstungsabteilung des Bundesministers sie zügig hätte abrechnen können.

Erst die ständigen Mahnungen und Rückfragen des Abrechnungsreferates, die vom Bundesminister gesteuerten „Vertragsabstimmungskonferenzen" der Teilstreitkräfte und der Rüstungsabteilung und nicht zuletzt die laufenden Beanstandungen des Bundesrechnungshofes seit dem Jahre 1974 haben dazu geführt, daß die FMS-Verträge nunmehr besser überwacht und zügiger abgewickelt werden und daß die Anzahl der noch nicht abgerechneten, „offenen" Konten von rd. einer Million auf rd. 220 000 zurückgegangen ist.

Der Bundesminister hat nicht nachgewiesen, daß die Bereiche des DMBv „Abwicklung und Überwachung der FMS-Verträge" und „Transportsteuerung" so verzahnt sind, daß bei Herauslösung der FMS-Vertragsüberwachung die Transportsteuerung des DMBv funktionsunfähig würde. Einer solchen Annahme steht im übrigen entgegen, daß die „Transportsteuerung" des DMBv schon bisher auch solche Rüstungsgüter steuert und überwacht, die nicht im FMS-Verfahren, sondern direkt durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung bei amerikanischen Firmen beschafft werden. Insoweit beruhen die vom Bundesminister befürchteten Mehrkosten in Höhe von 57 Mio. DM auf der irrigen Annahme, daß alle Aktivitäten des DMBv in die Bundesrepublik zurückverlegt werden sollten und somit amerikanische Speditionsfirmen den Umschlag und die Weiterleitung der Rüstungsgüter übernehmen müßten. Gerade die Transportsteuerung für alle FMS-Verträge und die Beschaffungsverträge des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung sollte jedoch nach Ansicht des Bundesrechnungshofes beim DMBv erhalten bleiben. Es ist auch nicht richtig, daß sich die Vertreter des Bundesrechnungshofes anläßlich der im Jahre 1979 durchgeführten Überprüfung der Dienstposten anhand des dargestellten Arbeitsumfanges zum Funktionsverbund geäußert hätten. Zu der Frage, ob diese Aufgaben in den USA oder in der Bundesrepublik sachgerechter bearbeitet werden können, hat der Bundesrechnungshof im Hinblick auf das laufende Rechnungsprüfungsverfahren damals nicht Stellung genommen.

Im Juni 1982 hat der Bundesminister erstmalig eingeräumt, daß der Wert der FMS-Warenlieferungen in den letzten Jahren stetig gefallen ist, nachdem er bis dahin stets das Gegenteil behauptet hatte. Während im Jahre 1978 noch für 709,4 Mio. DM Rüstungsgüter im FMS-Verfahren beschafft worden sind, betrug der Beschaffungswert im Jahre 1979 nur noch 589,6 Mio. DM; im Jahre 1980 fiel er auf 502,0 Mio. DM.

Auch die Befürchtung, daß in erheblichem Umfang zusätzliche Dienstreisen in die USA und viele kostspielige Telefongespräche von der Bundesrepublik aus erforderlich würden, erscheint unbegründet. Sofern Unstimmigkeiten bei der Vertragsabwicklung außerhalb der Datenverarbeitungsroutine durch direkte Kontaktaufnahme bereinigt werden müssen, könnten die in den USA bereits bestehenden logistischen Verbindungsstellen der deutschen Teilstreit-

kräfte und des Rüstungsbereichs diese Aufgabe übernehmen.

Eine Rückholung des in Rede stehenden Aufgabenbereiches einschließlich der dazu gehörenden DV-Unterstützung würde im übrigen auch der im Ressort zur Zeit erörterten Zusammenfassung aller rüstungswirtschaftlichen Aktivitäten förderlich sein sowie es ermöglichen, die beiden Verfahren für die Beschaffung von Rüstungsgütern in den USA, die FMS-Käufe und die Direktkäufe des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung, aufeinander abzustimmen und weitgehend zu vereinheitlichen. Darüber hinaus könnten dadurch die in der Bundesrepublik vorhandenen Rechenzentren der Bundeswehr besser ausgelastet werden (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 55 ff.).

22.5

Bei seinen Prüfungen hat sich der Bundesrechnungshof auch mit dem eigens für die FMS-Vertragsabwicklung eingerichteten Konto beim Schatzamt der Vereinigten Staaten (Treasury-Konto) befaßt. Er hat dabei festgestellt, daß der Bundesminister im Jahre 1976 91,8 Mio. US-Dollar, das sind 45 v. H. der gesamten Zahlungen des Jahres, im Monat Dezember, davon 54,7 Mio. US-Dollar zwischen dem 28. und 30. Dezember, auf das Treasury-Konto überwiesen hat. Am 31. Dezember 1976 betrug das Guthaben auf dem Treasury-Konto rd. 432 Mio. US-Dollar. Die amerikanischen Streitkräfte haben im Monat Dezember 1976 keine Mittel vom Treasury-Konto abgerufen. Im Januar 1977 hat der Bundesminister keine Zahlungen auf das Treasury-Konto geleistet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im Jahre 1978 vorgehalten, daß die hohen Zahlungen im Monat Dezember 1976 im Widerspruch zu § 34 Abs. 2 BHO standen und offensichtlich dazu dienten, Minderausgaben zu vermeiden, die sich bei den Beschaffungstiteln am Jahresende abzeichneten.

22.6

Der Bundesminister hat sich hierzu im einzelnen erst im März und Juni 1982 geäußert, so daß der Bundesrechnungshof nicht früher berichten konnte. Er hat behauptet, es hätten im Dezember 1976 Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 91,8 Mio. US-Dollar bestanden; in Höhe von 10,5 Mio. US-Dollar habe es sich um Anzahlungen gehandelt, die durch den Abschluß neuer Verträge in Höhe von jeweils 15 v. H. des Auftragswertes fällig geworden seien; in Höhe von 60,4 Mio. US-Dollar seien „Statement-Forderungen" beglichen worden; die restlichen 20,9 Mio. US-Dollar hätten nicht einmal ausgereicht, um die übrigen im Dezember 1976 fälligen Forderungen von rd. 30,8 Mio. US-Dollar zu bezahlen.

Der Bundesminister ist hierbei nicht darauf eingegangen, daß im Dezember 1976 — unabhängig von der Zahlung des Bundesministers — ein hohes Guthaben auf dem Treasury-Konto bestand.

Der Bundesminister hat sich ferner darauf berufen, daß die Haushaltsansätze 1977 für die Beschaffungstitel um 300 Mio. DM gekürzt und in den geheimen Erläuterungen entsprechend hohe Verrechnungen aus freien Guthaben ausgewiesen seien. Die 300 Mio. DM hätten im Jahre 1977 für diese Aktion nicht mehr zur Verfügung gestanden, wenn nicht noch im Dezember 1976 ein Betrag von 91,8 Mio. US-Dollar auf das Treasury-Konto überwiesen worden wäre.

Die Bestände auf dem Treasury-Konto seien in den folgenden Jahren abgebaut worden, ein Verstoß gegen § 34 Abs. 2 BHO liege nicht vor.

22.7

Diese Darstellung liegt neben der Sache und ist rechtlich nicht haltbar. Seit dem Auslaufen des letzten deutsch-amerikanischen Devisenabkommens am 30. Juni 1975 war der Bundesminister nicht mehr verpflichtet und auch nicht mehr berechtigt, Beträge dem Treasury-Konto zuzuführen, solange dort freie Guthaben zur Verrechnung vorhanden waren. Der Bundesminister hat es versäumt, die hohen Treasury-Bestände unverzüglich abzubauen, als das Devisenausgleichsabkommen ablief und die Mittel frei wurden. Der Guthabenbestand im Dezember 1976 hätte ausgereicht, alle FMS-Forderungen des Jahres 1976 zu decken.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die unnötigen Zahlungen im Monat Dezember 1976 mit § 34 Abs. 2 BHO nicht vereinbar sind.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß künftig die auf dem Treasury-Konto entstehenden freien Guthaben jeweils unverzüglich verrechnet und erst dann Zahlungen aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.

22.8

Der Bundesrechnungshof hat im Oktober 1978 ferner beanstandet, daß der Bundesminister Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 467 Mio. DM, die für 83 Verträge in den Jahren 1957 bis 1967 aus Kapitel 14 19 Titel 554 01 (früher 965) auf das Treasury-Konto geflossen waren, immer noch nicht abgerechnet hatte. Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahre 1974 die Abrechnung angemahnt. Inzwischen hat der Bundesminister die meisten der Abschlagszahlungen abgerechnet. Es ist ihm aber bis heute noch nicht gelungen, aufzuklären, wofür eine bei der Bundeskasse gebuchte Abschlagszahlung von 49 Mio. DM am 9. Januar 1963 geleistet worden ist.

Im April 1980 äußerte er, diese Abschlagszahlung sei in seinen Unterlagen (Haushaltsüberwachungsliste) nicht verzeichnet. Er vermute, daß sie im Zusammenhang mit einem Ringtauschgeschäft USA-Bundesrepublik Deutschland-Griechenland-Türkei stehe. Im März 1982 bestätigte er seine Vermutungen. Er teilte mit, der Tausch habe nicht realisiert werden können. Die USA hätten seinerzeit Flugzeuge im Wert von rd. 11,8 Mio. US-Dollar geliefert. Als Gegenwert habe die Bundesrepublik anderes Wehrmaterial an die USA liefern müssen. Zur Zeit seien noch Lieferungen im Wert von 1 Mio. US-Dollar zu erbrin-

gen. Nach Restlieferung werde die Bundeskasse zur Abwicklung des Abschlags angewiesen.

Im Juni 1982 teilte er mit, daß der Tauschvertrag vom 26. Oktober 1962 zwischen den USA und der Bundesrepublik die gegenseitige Lieferung von Material im gleichen Wert zum Inhalt habe und es sich bei den 49 Mio. DM überhaupt nicht um eine Abschlagszahlung handele. Die Bundeskasse sei angewiesen worden, den irrtümlich als Abschlagszahlung gebuchten Betrag auszubuchen.

22.9

Die neuerlichen Einlassungen des Bundesministers hellen den Sachverhalt ebenfalls nicht hinreichend auf; er hat bisher keine seiner Behauptungen belegt. Da auch die Bemühungen des Bundesrechnungshofes insoweit zu keiner Klärung der Angelegenheit geführt haben, wird der Bundesminister spätestens bis zur parlamentarischen Behandlung der Bemerkungen für eine lückenlose Aufklärung und die entsprechenden Nachweise zu sorgen haben.

22.10

Der Bundesminister wird weiter sicherstellen müssen, daß die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes nicht mehr so schleppend behandelt werden — wie es bei den unter Nr. 22.5 ff. und 22.8 dargestellten Sachverhalten geschehen ist — und daß den Beanstandungen mit mehr Sorgfalt nachgegangen wird.

23 Instandsetzung von Material des Heeres und der Luftwaffe

(Verschiedene Kapitel und Titel)

23.0

Das Verfahren bei der Instandsetzung von Wehrmaterial ist in einzelnen Bereichen unzulänglich und unwirtschaftlich. Die vom Bundesminister eingeleiteten und vorgesehenen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel sollten so schnell wie möglich durchgeführt werden.

23.1

Beim Heer und bei der Luftwaffe wird die Materialerhaltung der höchsten Stufe, die sogenannte Depotinstandsetzung, teils in Heeresinstandsetzungswerken und Luftwaffenwerften vorgenommen, teils wird sie zivilen Firmen übertragen. Untersuchungen des Bundesrechnungshofs haben ergeben:

— Die Zeit zwischen der Anweisung, schadhaftes Material an die Instandsetzungseinrichtung abzugeben und seinem Eintreffen dort, war häufig sehr lang. Sie betrug z. B. in 115 besonders untersuchten Fällen im Durchschnitt 50 Tage.

— Das Material wurde häufig nicht entsprechend dem Schadensanfall kontinuierlich der Instandsetzung zugeführt. So erhielten bei 10 Aufträgen die Firmen rd. 80 v. H. des gesamten Jahresaufkommens dieses Materials bereits in den ersten sechs Monaten des Jahres, bei 15 anderen Aufträgen bekam eine Firma rd. 75 v. H. des Jahresaufkommens im dritten Jahresquartal.

— Die Instandsetzungsprogramme wurden mehrfach kurzfristig geändert. Einer Firma z. B. war mitgeteilt worden, mit welchem Zulauf an Geräten einer betimmten Art sie im laufenden Jahr rechnen könne (Programmzahl). Nach Ablauf eines halben Jahres wurde der Umfang jedoch um ein Drittel ermäßigt, einen Monat später dann wieder um 10 v. H. erhöht. Zugleich erhöhte sich die Programmzahl für ein anderes Gerät um mehr als das Vierfache. Da die betreffenden Geräte in verschiedenen Werkstätten instandzusetzen waren, mußte die Firma rd. 140 000 Arbeitsstunden verlagern und zudem die neuen Programmzahlen in nur noch sechs Monaten bewältigen.

— Die Instandsetzungseinrichtungen waren vielfach nicht rechtzeitig mit den notwendigen Ersatzteilen versorgt. So fehlten an einem Stichtag bei einer Firma 48 verschiedene Ersatzteilarten und bei einer anderen 110, obwohl rd. die Hälfte davon mehr als vier Monate und ein nicht unwesentlicher Teil sogar mehr als zwölf Monate zuvor bei den zuständigen militärischen Stellen angefordert war. Einer dieser Stellen, einem Materialkontrollzentrum der Luftwaffe, lagen an einem Tag über 1 600 Anforderungen „höchster Dringlichkeit" vor, die nicht erfüllt werden konnten. Sie betrafen u. a. rd. 1 100 verschiedene Artikel, die vier Instandsetzungseinrichtungen benötigten.

— Wenn Ersatzteile fehlten, wurden oft ganze Baugruppen, die die betreffenden Teile enthielten, zur Instandsetzung verwendet. In einem Fall entstanden dadurch 2,2 Mio. DM Mehrkosten.

Diese Mängel verteuerten nicht nur die Instandsetzung, sondern hatten auch zur Folge, daß der Truppe das Material zu lange vorenthalten wurde. Um bei der Truppe einen daraus sich ergebenden Mangel zu vermeiden, muß eine höhere Materialreserve (Kreislaufreserve) vorgehalten werden.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen dem Bundesminister mitgeteilt und Verbesserungen angeregt. Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes, die vom Bundesminister geteilt wird, ist es möglich, die Instandsetzung wirtschaftlicher zu gestalten und zu beschleunigen. Dadurch ließen sich die Kreislaufreserve vermindern und dementsprechend Beschaffungs- und Erhaltungskosten einsparen.

Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und Maßnahmen zur Verbesserung der Depotinstandsetzung eingeleitet. So hat er den Güteprüfdienst beauftragt, vom

1. Oktober 1981 an bei der Steuerung der Firmeninstandsetzung von Material der Luftwaffe mitzuwirken, insbesondere auch bei der Ermittlung und Festlegung von Regelverweilzeiten und deren Durchsetzung im Einzelfall.

Auch soll das Verfahren der Zuführung von schadhaftem Material zu den Instandsetzungseinrichtungen künftig verbessert werden. Der Bundesminister will dabei die Instandsetzungslenkung und -steuerung durch den Einsatz der Datenverarbeitung wirksamer und besser unterstützen.

Bis Ende des Jahres 1982 soll bei der Luftwaffe schließlich ein Verfahren eingeführt werden, mit dem sich der Instandsetzungsgang der sogenannten Austauschteile überwachen läßt; das könnte dazu beitragen, den Umfang der Kreislaufreserve zu vermindern.

Ergänzend hat der Bundesminister noch weitere, sowohl bundeswehreinheitliche als auch auf die Teilstreitkräfte bezogene Maßnahmen in Aussicht gestellt, die die Depotinstandsetzung verbessern sollen. Zugleich hat er jedoch darauf hingewiesen, daß die bestehenden Unzulänglichkeiten insgesamt nur mittel- bzw. langfristig beseitigt werden könnten.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die von ihm in Angriff genommenen und weiterhin vorgesehenen Maßnahmen unverzüglich durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiterverfolgen.

24 Zuschüsse an den Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V.

(Kapitel 14 03 Titel 684 02)

24.0

Die dem Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. bewilligten Zuschüsse sind nicht immer sparsam und wirtschaftlich ausgegeben worden.

Der Bundesminister hat die Verwendung der Zuschüsse nicht ausreichend überwacht.

24.1

Dem Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. (VdRBw) ist die Aufgabe übertragen worden, aus der Bundeswehr ausgeschiedene Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften nach Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung im Rahmen des Wehrrechts zu betreuen und fortzubilden. Hierfür erhält der Verband Zuschüsse, die im Haushaltsjahr 1980 15 654 000 DM betrugen. Der VdRBw unterhält ein Generalsekretariat sowie Bereichs-, Bezirks- und Kreisgeschäftsstellen. Das dort eingesetzte hauptamtliche Personal wird aus den Zuschüssen des Bundes bezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat in einer repräsentativen Querschnittsuntersuchung insbesondere geprüft, ob das hauptamtliche Personal des Verbandes voll benötigt wird, um die im erheblichen Interesse des Bundes liegenden Zwecke (Reservistenbetreuung, verteidigungspolitische Öffentlichkeitsarbeit und Werbung) zu erreichen. Die Untersuchung hat ergeben, daß die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand erfüllt werden können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im einzelnen die Mängel aufgezeigt und empfohlen,

— den Verband zu veranlassen, die den Geschäftsstellen obliegenden Arbeiten zweckmäßiger zu verteilen und Arbeitsverfahren zu vereinfachen,

— die Zuständigkeiten des Verbandes und der Bundeswehr zweifelsfrei abzugrenzen,

— den vom Bundesrechnungshof nach Belastungszahlen erarbeiteten Personalberechnungsschlüssel für die Ausstattung der Geschäftsstellen anzuwenden, die Personalausstattung der Geschäftsstellen um 33 Stellen zu kürzen (nach dem Stand der Belastungszahlen Ende 1979) und bei Genehmigung des Wirtschaftsplanes die entsprechenden Folgerungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß der Verband viele seiner Angestellten höher, als nach dem Tarifrecht des Bundes zulässig, eingruppiert hat. Das hat zu vermeidbaren Ausgaben geführt. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß aufgrund von Tätigkeitsbeschreibungen für alle Angestellten die tarifrechtlich zutreffende Bewertung ermittelt wird.

24.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß die Aufgaben des Verbandes gestrafft und mit weniger Personal wirtschaftlicher durchgeführt werden könnten. Er werde weitgehend die Anregungen des Bundesrechnungshofes beachten. So erkenne er den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Personalberechnungsschlüssel für die Ausstattung der Geschäftsstellen des Verbandes an. Bei der Anwendung des Schlüssels ergebe sich nach den neuesten Belastungszahlen (Stand Ende 1981) nur noch ein Überhang von 25 Stellen, weil seit dem Jahre 1979 die Mitgliederzahl des Verbandes gestiegen sei. Zusätzlich zu der Ausstattung nach dem Schlüssel fordere der Verband 12 Stellen für „Geschäftsstellen mit besonders starker Arbeitsbelastung". Diese Forderung habe der Bundesminister noch nicht abschließend geprüft.

Weiterhin habe er mit der „Weisung für die Reservistenarbeit" vom 30. März 1981 die Aufgaben zwischen der Bundeswehr und dem VdRBw abgegrenzt.

Die eingeleiteten Prüfungen der tarifrechtlichen Bewertungen der Angestellten seien noch nicht abgeschlossen. Er dränge aber auf „beschleunigten Abschluß der Untersuchungen".

24.3

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, daß bei der Personalbemessung die neuesten Belastungszahlen berücksichtigt werden. Er hat allerdings erhebliche Zweifel, ob eine zusätzliche Ausstattung mit 12 Stellen zu rechtfertigen ist. Sollte der Bundesminister dem Verband zusätzliche Stellen bewilligen, wird der Bundesrechnungshof dem nachgehen.

Der Bundesminister sollte seine Prüfung der tarifrechtlichen Bewertung beschleunigt abschließen.

Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen — Verminderung des Zuschusses an den Verband — ist noch zu entscheiden.

24.4

Der VdRBw schloß am 1. Januar 1977 einen schriftlichen Beratervertrag mit einem Verlagsleiter, der in einem Verlag tätig ist, mit dem der Verband in ständiger Geschäftsbeziehung steht. Danach hatte der Verlagsleiter das Präsidium und das Generalsekretariat des VdRBw in Fragen der Verteidigungs- und Verbandspolitik zu beraten. Für die zu erbringenden Leistungen erhielt der Verlagsleiter aus den Mitteln der Zuwendung ein monatliches Honorar in Höhe von 1 000 DM. Der damalige Präsident des VdRBw hat mitgeteilt, der Beratervertrag habe praktisch bereits seit dem Jahre 1971 bestanden. Er sei jährlich verlängert und mit Ablauf des Monats März 1979 aufgelöst worden. Der Vertrag verpflichtete den Verlagsleiter u. a., „alle Vierteljahre dem Präsidium einen stichwortartigen Sachstandsbericht über den Stand seiner Bemühungen in schriftlicher Form" vorzulegen.

Bei der Prüfung der Ausgaben des Verbandes hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß keine schriftlichen Sachstandsberichte vorlagen. Er konnte daher nicht beurteilen, ob die Ausgaben des Verbandes gerechtfertigt waren. Auf die Beanstandung hat der Bundesminister mitgeteilt, der damalige Präsident des Verbandes habe den Vertrag mit Billigung des Präsidiums geschlossen. Der Verband habe „als Träger der ihm zugewiesenen Verteidigungspolitischen Aufgaben auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik einem höchstqualifizierten Personenkreis" gegenübergestanden und habe „adäquate Ideen und Vorschläge" aufweisen müssen. Die Angestellten des Verbandes hätten insoweit den damaligen Präsidenten nicht beraten können, weil die „Anforderungen für diese Aufgaben weit über" deren „Ausbildungs- und Wissensstand" gelegen hätten.

Der damalige Präsident habe mitgeteilt, die Beratungen des Präsidenten, des Präsidiums und des Bundesvorstandes seien nicht schriftlich, sondern in einem ständigen engen Kontakt des Präsidenten mit dem Verlagsleiter, in Berichten vor Sitzungen des Präsidiums und des Bundesvorstandes erfolgt; das könne den Protokollen dieser Gremien entnommen werden. Die Beratertätigkeit sei für den Verband von großem Vorteil gewesen. Der Bundesminister hat weiterhin mitgeteilt, er halte die Vergütung für angemessen. Im übrigen verfüge der Verband jetzt über qualifizierteres Personal, so daß künftig keine Beraterverträge erforderlich seien.

Die vom Bundesrechnungshof zur Auswertung angeforderten Protokolle konnte der Bundesminister nicht übersenden, weil dem Verband weder schriftliche Ausarbeitungen noch Protokolle über die Beratertätigkeit vorliegen. Der Bundesrechnungshof ist der Überzeugung, daß der Vertrag und die dafür insgesamt geleisteten Ausgaben von etwa 96 000 DM nicht notwendig waren, da der Verband seine Aufgaben, für die er Zuschüsse des Bundes erhält, mit seinem hauptamtlichen Personal zu erfüllen hat. Darüber hinaus sind auf allen Ebenen des Verbandes ehrenamtliche Mandatsträger tätig, die auch für die Lösung schwieriger verteidigungs- und verbandspolitischer Fragen zur Verfügung stehen. Wenn es ausnahmsweise erforderlich gewesen wäre, für die Beratung der Verbandsleitung fremden Sachverstand heranzuziehen, hätte es eines so umfassenden Vertrages mit monatlich festen Zahlungen nicht bedurft.

Wie der Bundesminister ohne schriftliche Unterlagen über die Beratungsleistungen zu der Beurteilung kommen konnte, das Honorar sei angemessen gewesen, ist dem Bundesrechnungshof nicht ersichtlich.

Der Bundesminister wird künftig die Verwendung der Zuschüsse sorgfältiger überwachen müssen.

25 Zahlung von Trennungsgeld an ledige Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, die keinen eigenen Hausstand besitzen

(Kapitel 14 04)

25.0

Der Bundesminister hätte seit Jahren die Ausgaben für Trennungsgeld und Reisebeihilfen erheblich vermindern können.

25.1

Der Bundesminister hat im Wege einer Ausnahmeregelung bis zum 30. Juni 1982 zugelassen, daß Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (Anwärter), die keinen eigenen Hausstand besitzen, zur weiteren Ausbildung an die zentralen Lehrinstitute der Bundeswehrverwaltung ohne Zusage der Umzugskostenvergütung abgeordnet wurden. Deswegen erhielten diese Beamten Trennungsgeld und Reisebeihilfen für Heimfahrten.

25.2

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesminister im Dezember 1981 mitgeteilt, er halte es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

für dringend erforderlich, daß den genannten Beamten die Umzugskostenvergütung nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 Bundesumzugskostengesetz (BUKG) i. V. m. der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Nr. 1 Abs. 1 BUKG bei der Abordnung an zentrale Lehrinstitute zugesagt werde. Dann hätten sie keinen Anspruch auf Trennungsgeld und auf Reisebeihilfen, auch müßten sie für die Inanspruchnahme der von Amts wegen bereitgestellten Unterkunft ein Entgelt in Form der Unterkunftspauschale entrichten. Im Haushaltsjahr 1981 sind insoweit Trennungsgeld und Reisebeihilfen in Höhe von etwa 1 290 000 DM gezahlt worden. Außerdem hätten die ledigen Beamten, wenn ihnen die Zusage der Umzugskostenvergütung erteilt worden wäre, etwa 306 000 DM für die Inanspruchnahme der Unterkünfte entrichten müssen.

25.3

Der Bundesminister hat zu der Beanstandung des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, die Sonderregelung bestehe seit dem Jahre 1967. Sie sei wegen des geringen Einkommens der Anwärter und ihrer heimatfernen Ausbildung eingeführt worden. Er werde die Sonderregelung mit Ablauf des 30. Juni 1982 aufheben.

Er habe Zweifel, „ob durch die Neuregelung überhaupt Trennungsgeld im nennenswerten Umfang eingespart werden kann", weil die Ansprüche auf Trennungsgeld und Reisebeihilfe fortbestünden, wenn Anwärter vor ihrer Abordnung an die Lehrinstitute heirateten oder einen eigenen Hausstand einrichteten, und weil die Ledigen ohne Hausstand mit der Zusage der Umzugskostenvergütung Anspruch auf eine erhöhte Abfindung für die Umzugsreise haben. Der Bundesminister behauptet, nach seinen Feststellungen lasse sich eine jährliche Einsparung von höchstens 400 000 DM erzielen.

25.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister spätestens im Jahre 1975 die Sonderregelung aufheben sollen, weil die Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst seitdem keinen Unterhaltszuschuß, sondern wesentlich höhere Anwärterbezüge erhalten.

Im übrigen ergeben sich höhere Einsparungen, als der Bundesminister annimmt. Der genaue Betrag wird etwa ein Jahr nach der Aufhebung der Sonderregelung feststellbar sein, weil erst dann das Verhalten der Anwärter (Eheschließung, Einrichtung eines eigenen Hausstandes) bekannt sein wird. Auch die erzielbaren Einnahmen (von den Anwärtern zu zahlende Unterkunftspauschalen) können dann genauer beurteilt werden.

Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Einsparungen und Einnahmen muß noch entschieden werden.

26 Aufgaben, Organisation und Personalbedarf des Bundessprachenamtes

(Kapitel 14 04)

26.0

Die Aufgaben des Bundessprachenamtes hätten mit geringerem Personal- und Sachaufwand erfüllt werden können.

26.1

Das Bundessprachenamt ist dem Bundesminister unmittelbar unterstellt und hat folgende Aufgaben:

- Erteilen von Sprachunterricht für das Personal der Bundesressorts sowie gemäß besonderer Vereinbarung auch für das Personal der Länder- und Kommunalverwaltungen,
- Durchführen von Deutschkursen für Ausländer im Rahmen der Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe,
- Terminologieerfassung und -normung sowie Terminologiebereitstellung,
- Zusammenarbeit auf fremdsprachlichem Gebiet mit nationalen, internationalen, privaten und öffentlichen Einrichtungen,
- Übersetzen deutscher und fremdsprachlicher Texte,
- Erarbeiten von Lehrbüchern, Lehrtexten und sonstigem Lehrmaterial sowie von Prüfungsgrundlagen für die Sprachausbildung,
- Fachaufsicht auf dem Gebiet des Sprachmittlerwesens und der fremdsprachlichen Ausbildung für den gesamten Bereich der Bundeswehr.

Das Bundessprachenamt arbeitet überwiegend für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Aufgaben des Bundessprachenamtes mit geringerem Personal- und Sachaufwand wirksamer erfüllt werden können. Die Untersuchungen haben ergeben, daß die Aufbau- und Ablauforganisation nicht ausreichend die Aufgaben des Amtes berücksichtigte und deshalb zu vermeidbaren Doppelarbeiten und zu „Reibungsverlusten" führte. Diese Mängel bestanden insbesondere in folgenden Arbeitsbereichen:

- Organisations- und Verwaltungsgruppe (Innerer Dienst, Personalbearbeitung sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit),
- Fachaufsicht und zentrale Fachaufgaben (Fachaufsicht, Aus- und Weiterbildung von Sprachendienstpersonal, und zwar Sprachlehrerschulung und Fachübersetzerausbildung),
- Sprachausbildung (Klassenbildung, Lehr-, Lern- und Prüfmittel),

— Terminologie, Lexikographie und rechnergestützte Verfahren,
— Sprachmittlerwesen (Übersetzen deutscher und fremdsprachlicher Texte),
— Militärische Angelegenheiten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im März 1980 im einzelnen mitgeteilt, welche organisatorischen Änderungen geboten sind, und u. a. angeregt, etwa 50 Dienstposten zurückzuziehen.

26.3

Der Bundesminister hat das Bundessprachenamt mit Wirkung vom 1. Februar 1982 neu geordnet und dabei weitgehend den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprochen.

Insgesamt hat er die personelle Ausstattung um 43 Dienstposten vermindert. Die Bewertung der entbehrlichen Dienstposten kann der folgenden Übersicht entnommen werden:

BesGr.	A 15	A 14	A 13/14	A 12	A 11	A 9/10	A 8 AZ	A 7/8	A 7 AZ	A 7	A 6
alt	20	2	57	–	8	3	–	4	–	5	1
neu	17	–	63	4	4	6	2	–	2	4	–
Differenz	– 3	–2	+ 6	+4	–4	+3	+2	–4	+2	–1	–1

VergGr. BAT	I b	II a	IV a	IV b	V c	VI b	VII	VIII	IX b	IX/VII	insgesamt
alt	20	52	106	7	33	14	13	7	3	69	
neu	15	42	102	3	17	22	14	11	2	51	
Differenz	– 5	–10	– 4	–4	–16	+ 8	+ 1	+ 4	–1	–18	–73
											+30
											= –43

Darüber hinaus werden weitere vier Dienstposten, und zwar drei der VergGr I b BAT und einer der VergGr IV b BAT, die mit kw-Vermerken versehen sind, entfallen. Außerdem wird künftig der Leiter der Militärischen Abteilung nicht mehr ein Oberst, sondern ein Oberstleutnant sein.

Da die zurückgezogenen Dienstposten überwiegend besetzt waren, werden sich die Personalausgaben für das Bundessprachenamt um jährlich etwa 2,4 Mio. DM verringern. Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Dienstpostenminderung muß noch entschieden werden.

26.4

Der Bundesminister hat lediglich bei der Organisation der Abteilung Sprachmittlerwesen die Anregungen des Bundesrechnungshofes nicht voll berücksichtigt. Diese Abteilung hat für die Bedarfsträger fremdsprachliche Dokumentation zu übersetzen und auch deutsch abgefaßte Texte für die ausländischen Partner in deren Sprache zu übertragen. Die Abteilung Sprachmittlerwesen ist daher überwiegend ein „Produktionsbetrieb“, der auch als solcher zu organisieren ist. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Organisation gestrafft und die Referatsgruppenleiter und Referatsleiter besser ausgelastet werden könnten; er hat dem Bundesminister u. a. vorgeschlagen, die Abteilung Sprachmittlerwesen, die aus vier Referatsgruppen und zwölf Referaten bestand, in vier nach Fachbereichen zu gliedernde Sprachmittlergruppen einzuteilen.

Der Bundesminister hat zwar der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß die Organisation gestrafft und die Auslastung der Referatsgruppenleiter und der Referatsleiter verbessert werden müsse; er hat aber die Struktur der Organisation nicht verändert. Er hat lediglich Referatsgruppen und Referate zusammengefaßt und hält dies für ausreichend. Er hat angeregt, „die Erfahrungen mit der Neugliederung über einen längeren Zeitraum abzuwarten, bevor die zweckmäßigste Organisationsform der Abteilung Sprachmittlerwesen erneut diskutiert wird“.

Der Bundesrechnungshof hat sich dieser Anregung nicht verschlossen und erwartet, daß der Bundesminister zu gegebener Zeit prüft, ob die Abteilung Sprachmittlerwesen des Bundessprachenamtes nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes weiter gestrafft werden kann.

26.5

Die Prüfung der Ausstattung des Amtes mit Schreibmaschinen, Diktiergeräten und Kraftfahrzeugen hat ergeben, daß 27 Schreibmaschinen, 119 Diktiergeräte und 2 Kraftfahrzeuge (ein Kraftomnibus, ein Lkw 6 t) nicht benötigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die nicht benötigten Geräte und Kraftfahrzeuge anderen Stellen, bei denen ein unabweisbarer Bedarf besteht, zuzuweisen. Für die Beschaffung dieser Gegenstände müßten sonst rd. 350 000 DM aufgewendet werden.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Ausstattungen nicht benötigt werden. Er hat die entbehrlichen Geräte und Kraftfahrzeuge abgezogen.

27 Aufgabenstellung, Organisation und personelle Ausstattung der Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser

(Kapitel 14 04 verschiedene Titel)

27.0

Die personelle Ausstattung der Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser ist stark übersetzt. Sie kann um 125 Dienstposten vermindert werden, ohne daß dadurch die Funktionsfähigkeit der Bundeswehrkrankenhäuser beeinträchtigt wird.

27.1

Der Bundesminister unterhält zwölf Bundeswehrkrankenhäuser mit je einer Verwaltung.

Die Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser sind in vier Sachgebiete gegliedert und nehmen neben allgemeinen Verwaltungsaufgaben im wesentlichen Fachaufgaben auf den Gebieten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Verpflegung und der Bekleidung, der Liegenschafts- und Unterkunftsverwaltung sowie des Personal-, Tarif- und Gebührniswesens als „Beschäftigungsdienststelle" wahr.

Die Verwaltung eines Bundeswehrkrankenhauses untersteht dem Chefarzt in allgemein dienstlicher Hinsicht. Die Fachaufsicht, insbesondere auf den Gebieten der Verpflegung, der Bekleidung und der Liegenschafts- und Unterkunftsverwaltung, übt die örtlich zuständige Wehrbereichsverwaltung aus. Daneben erhält die Verwaltung des Bundeswehrkrankenhauses fachliche Weisungen von dem Sanitätsamt der Bundeswehr. Die örtlich zuständigen Standortverwaltungen nehmen für die Bundeswehrkrankenhäuser die Verwaltungs- und Versorgungsaufgaben wahr, die den Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser vom Bundesminister nicht übertragen sind. Das sind insbesondere

— alle den Standortverwaltungen als „personalbearbeitende Dienststelle" übertragenen Aufgaben für die Arbeitnehmer des Bundeswehrkrankenhauses,

— dezentrale Beschaffungen von Versorgungsgütern (ausgenommen Bestellungen aus bestimmten Rahmenverträgen, Beschaffungen im Rahmen des Sofortbedarfs bis zu 750 DM),

— Ausschreiben und Schließen von Verträgen für die Lieferung von Lebensmitteln (ausgenommen nicht „auszuschreibende" Lebensmittel, die von der Verwaltung des Bundeswehrkrankenhauses selbst beschafft werden).

Der Bundesminister hat für die Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser einen Personalberechnungsschlüssel festgelegt. Danach hat er die Dienstpostenausstattung nach Zahl und Art in den Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen (STAN) der Bundeswehrkrankenhäuser ausgewiesen. In den Organisations- und Stellenplänen (OSP) für die Bundeswehrkrankenhäuser sind dagegen nur die besetzbaren („geöffneten") Dienstposten der Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser enthalten.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf der Verwaltung der Bundeswehrkrankenhäuser geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob die personelle Ausstattung angemessen ist.

Die Untersuchung hat ergeben, daß die Organisation gestrafft und die Aufgaben mit weniger Personal erfüllt werden können. Der Arbeitsanfall in den Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser rechtfertigt nicht immer die vom Bundesminister festgelegte Personalausstattung. Der Schlüssel berücksichtigt im übrigen auch nicht ausreichend die örtlichen Gegebenheiten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister im Juli 1981 empfohlen, die personelle Ausstattung dem Bedarf anzupassen und im einzelnen mitgeteilt, welche Änderungen des Personalberechnungsschlüssels und der Organisation geboten sind. Er hat u. a. angeregt, 125 Dienstposten, die überwiegend besetzt sind, zurückzuziehen, und zwar

— 19 Dienstposten für Beamte der Besoldungsgruppen A 7 bis A 11 (sieben A 7, acht A 9/10, vier A 11),

— 20 Dienstposten für Angestellte der Vergütungsgruppen VIII bis VI b (drei VIII, zehn VII, sieben VI b) und

— 86 Dienstposten für Arbeiter.

Die nachstehende Gegenüberstellung des Dienstpostensolls nach den STAN, der Dienstpostenausstattung nach den OSP und der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Dienstpostenausstattung zeigt die Zahl der Dienstposten, die in den einzelnen Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser eingespart werden können:

Bundeswehrkrankenhaus	Dienstpostensoll nach den STAN	eingerichtete Dienstposten nach den OSP	Vorschlag des BRH zur Dienstposten-ausstattung	Einsparungen gegenüber Zeile	
				2	3
1	2	3	4	5	
Koblenz	141	135	123	18	12
Hamburg	133	111	101	32	10
Ulm *)	118	91	82	36	9
Gießen	111	101	88	23	13
München	111	80	66	45	14
Amberg	103	85	70	33	15
Detmold	103	64	59	44	5
Hamm	103	76	72	31	4
Kiel	103	86	72	31	14
Osnabrück	103	81	72	31	9
Wildbad	103	64	58	45	6
Zwischenahn	103	103	89	14	14
Gesamt	1 335	1 077	952	383	125

*) ohne Technischen Betriebsdienst

Somit sind nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes etwa 29 v. H. der STAN-Dienstposten entbehrlich; von den in den OSP eingerichteten Dienstposten werden etwa 12 v. H. nicht benötigt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß in sieben Bundeswehrkrankenhäusern elf Schreibkräfte aus anderen Organisationsbereichen ständig bei den Verwaltungen eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hält das für unzulässig, weil für die in den Verwaltungen anfallenden Schreibarbeiten bereits Büro-/Schreibkräfte bei der Personalausstattung der Verwaltungen vorgesehen sind. Der ständige Einsatz von Schreibkräften aus anderen Organisationsbereichen in den Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser läßt den Schluß zu, daß die Zahl der eingerichteten Dienstposten für Schreibkräfte in den anderen Organisationsbereichen überhöht ist.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, daß der Bundesminister den Bedarf an Schreibkräften für die Kanzleien der Bundeswehrkrankenhäuser durch Ermittlung der Schreibgutmengen feststellt. Im übrigen sollten die elf Dienstposten für Schreibkräfte, die bei den Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser eingesetzt sind, entfallen.

Wenn die personelle Ausstattung auf den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Umfang zurückgeführt wird, vermindern sich die Personalausgaben im Bereich der Bundeswehrkrankenhäuser jährlich um etwa 4,9 Millionen DM.

27.3

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes insoweit zugestimmt, daß in einzelnen Teilbereichen der Verwaltungen der Bundeswehrkrankenhäuser „eine Straffung der Verfahrensabläufe möglich bzw. notwendig ist" und daß die Aufgaben mit weniger Personal wahrgenommen werden können. Er hat mitgeteilt, bisher seien 28 Dienstposten (2 Beamten- und 26 Arbeiterdienstposten, davon 3 mit dem Vermerk „Kw 31. 12. 1983") zurückgezogen worden. Bei der nächsten Stellenplanänderung würden weitere drei Arbeiterdienstposten gestrichen. Außerdem seien ein Dienstposten von BesGr A 13 nach BesGr A 12, ein Dienstposten von BesGr A 12 nach BesGr A 11 und ein Dienstposten von BesGr A 11 nach BesGr A 9/10 neu bewertet worden. Im übrigen seien die von ihm eingeleiteten Untersuchungen zur Organisation und zur Personalausstattung noch nicht abgeschlossen. Dazu benötige er einen längeren Zeitraum, weil er ein Konzept für die Krankenhausverwaltungen erarbeite, das unter Berücksichtigung der neuesten Erkenntnisse und der Vorstellungen des Bundesrechnungshofes zukunftsweisend sein soll.

Den Personalberechnungsschlüssel für Angestellte im Schreibdienst beabsichtigt der Bundesminister im Jahre 1982 für alle Organisationsbereiche des Kapitels 14 04 zu überarbeiten und „den Gegebenheiten anzupassen". In diese Überarbeitung will er auch die Kanzleien der Bundeswehrkrankenhäuser einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof wird die Erörterungen mit dem Bundesminister fortsetzen. Um weitere unnötige Personalausgaben zu vermeiden, sollte der Bundesminister seine Untersuchungen beschleunigt durchführen und unverzüglich die personelle Ausstattung der Verwaltungen und des Schreibdienstes der Bundeswehrkrankenhäuser auf den sachgerechten Bedarf zurückführen. Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Dienstpostenminderungen muß noch entschieden werden.

28 Bau von Lehrsaalgebäuden in Kasernenanlagen

(Kapitel 14 12 Titel 555 01—555 06

28.0

Die bisher für Lehrsäle in Truppenunterkünften geltenden Normen gingen über den Bedarf der Truppe hinaus.

28.1

Für die theoretische und auch für einen Teil der praktischen Ausbildung in der Bundeswehr sahen die im Jahre 1956 erlassenen Raum- und Flächennormen des Bundesministers je Bataillon oder vergleichbaren Verband ein Lehrsaalgebäude vor. Es hatte vier kleine Lehrsäle von je 55 bis 60 m^2, zwei große Lehrsäle von je 120 bis 125 m^2 sowie drei Lehrmittelräume und ein Lehrerzimmer von je 16 m^2. Im Untergeschoß war ein Bastelraum von 50 m^2 und ein Raum für Fotoarbeiten von 16 m^2 vorgesehen. In Stützpunktanlagen der Marine kam ein Lehrsaalgebäude dann in Betracht, wenn der Stützpunkt Heimathafen für mindestens drei Geschwader war.

Die Bauausgaben für ein Lehrsaalgebäude (ohne Grundstückskosten) belaufen sich durchschnittlich auf rd. 1,4 Mio. DM. Über weitere Lehrsäle verfügt die Truppe in den Kompaniegebäuden, und zwar je Kompanie (ausgenommen Stabs- und Versorgungskompanien) über einen Lehrsaal von 110 m^2 Größe.

28.1.1

Nach einer Aufstellung des Bundesministers sind in den Anlagen der Bundeswehr — ohne Schulen — insgesamt 370 Lehrsaalgebäude vorhanden; die Errichtung von 72 weiteren Gebäuden war geplant. Außer den Lehrsaalgebäuden stehen der Truppe noch 1 787 Lehrsäle in den Unterkünften zur Verfügung.

Neue Baumaßnahmen hat der Bundesminister im Jahre 1979 bis zum Abschluß seiner angekündigten Überprüfung der Raum- und Flächennormen für Lehrsaalgebäude zurückgestellt.

28.1.2

Eine solche Überprüfung hätte schon Jahre zuvor durchgeführt werden müssen, da mindestens seit dem Jahre 1967 entbehrliche Lehrsaalgebäude mit Zustimmung des Bundesministers häufig für andere Zwecke, überwiegend als Offizierheime, genutzt wurden. Da über zahlreiche Anträge, solche Heime oder andere Betreuungseinrichtungen neu zu bauen, zu entscheiden war, bestand die Gefahr von Fehlinvestitionen, solange anderweitig entsprechend verwendbare Raumkapazitäten zur Verfügung standen.

Der Bundesrechnungshof hat daher in den Jahren 1980/81 in 36 Kasernen und Stützpunktanlagen der drei Teilstreitkräfte bei insgesamt 310 Einheiten untersucht, inwieweit die Truppe die vorhandenen Unterrichtsräume nutzt. In erster Linie hat der Bundesrechnungshof die Ausbildung der Wehrpflichtigen, aber, soweit Lehrsäle auch für andere Ausbildungsvorhaben genutzt wurden (z. B. Unteroffizierlehrgänge, Offizier-/Unteroffizier-Weiterbildung), auch dies berücksichtigt. Die Ausbildung an Schulen blieb außer Betracht.

Die Truppenausbildung ist in den Teilstreitkräften unterschiedlich geregelt. Die dreimonatige Grundausbildung wird von Heer und Luftwaffe im Truppenbereich durchgeführt, von der Marine in ihren Schulen. Die sich anschließende 12monatige Vollausbildung findet bei allen Teilstreitkräften im Truppenbereich statt.

Der Ausbildungsstoff für die Grundausbildung wird bei allen Teilstreitkräften in der Regel lückenlos vermittelt. Für die Vollausbildung gilt dies jedoch nicht. Hier werden der vorgegebene theoretische Ausbildungsstoff und die dafür vorgesehene Ausbildungszeit zugunsten der praktischen Ausbildung gekürzt. Die Truppe bestätigt gleichwohl, daß sie ihr Ausbildungsziel erreichen kann.

Der Bundesminister wird zu prüfen haben, ob die einschlägigen Bestimmungen zu ändern sind.

28.1.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nutzte die Truppe bei der von ihr betriebenen Ausbildung die Lehrsaalgebäude nur unzureichend. Sie bevorzugte die Lehrsäle in den Unterkünften. Jedoch wurden auch diese nicht ausgelastet.

Die einzelnen Unterrichtsräume in Lehrsaalgebäuden waren durchschnittlich täglich nur rd. eine Stunde, die Lehrsäle in den Unterkünften nur etwa 1,5 Stunden belegt.

In den vom Bundesrechnungshof überprüften Kasernenanlagen befanden sich 22 Lehrsaalgebäude, deren Lehrsäle ganz oder zum Teil für andere als Ausbildungszwecke verwendet wurden. Wenn Offizierheimgesellschaften die Genehmigung zum Verbleib im Lehrsaalgebäude erhielten, nutzten sie mitunter das Doppelte der ihnen nach den Raum- und Flächennormen zustehenden Heim- und Speiseraumfläche. Die Truppe war in diesen Fällen nicht bemüht, wenigstens einen Teil der Raumfläche für Unterrichtszwecke zu erhalten, weil entsprechender Bedarf nicht bestand.

In anderen Fällen drängte die Truppe darauf, bislang anderweitig genutzte Lehrsäle in den Lehrsaalgebäuden freizumachen, weil sie glaubte, wegen Ausbildungsvorhaben auf diese Säle nicht verzichten zu können. Mit erheblichem Aufwand mußten neue Offizierheime errichtet werden. Nach der Freigabe der Lehrsäle wurden sie jedoch für Unterrichtszwecke nicht ausreichend genutzt. So wurde auf Drängen der Truppe z. B. in Münsingen ein neues Offizierheim errichtet. Die dadurch freigewordenen Lehrsäle belegte sie anschließend jedoch nur durchschnittlich 1,2 Stunden in der Woche.

28.2

Das Bestreben des Bundesministers, unzureichend genutzte Lehrsaalgebäude einer anderweitigen Ver-

wendung zuzuführen, war anzuerkennen; seine Entscheidungen entsprachen aber nicht der ursprünglichen Konzeption.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, neue Lehrsaalgebäude nicht mehr zu errichten und die vorhandenen, für Ausbildungszwecke nicht benötigten Lehrsäle generell für eine andere Nutzung freizugeben. Durch entsprechende Umgestaltung ließen sie sich insbesondere als Offizierheime, Unteroffizierheime und Wohnheime nutzen. Viele Neubaumaßnahmen wären damit hinfällig.

28.3

Der Bundesminister hat dem entsprochen und die Raum- und Flächennormen inzwischen den tatsächlichen Gegebenheiten angepaßt. Lehrsaalgebäude werden künftig nicht mehr errichtet. Anstelle eines Lehrsaalgebäudes für jedes Bataillon bzw. für jeden vergleichbaren Verband sind künftig nur noch vier kleine Lehrsäle (je 55 bis 60 m^2) je Truppenunterkunft vorgesehen. Gleiches gilt für Stützpunkte der Marine, die Heimathafen für mindestens drei Geschwader sind. Die Entscheidung über den Neubau von Lehrsälen hat sich der Bundesminister vorbehalten. Der Bedarf ist im Einzelfall nachzuweisen. Vor neuen Baumaßnahmen, vor allem für Betreuungseinrichtungen, will der Bundesminister prüfen, inwieweit die nicht mehr benötigten großen Lehrsäle in den Lehrsaalgebäuden für den jeweiligen Zweck herangezogen werden können. Aufgrund dieser Maßnahmen können allein Bauausgaben von mehr als 100 Mio. DM eingespart werden.

28.4

Der Bundesminister hätte nach Meinung des Bundesrechnungshofes jedoch schon früher handeln müssen. Die Freigabe einzelner Lehrsäle in Lehrsaalgebäuden für eine Nutzung als Offizierheim (seit 1967) reichte nicht aus. Solange die Normen, die den Raumbedarf für die Ausbildung der Truppe festlegten, nicht geändert waren, konnte eine umfassende sachgerechte Planung von Neubaumaßnahmen im Kasernenbereich nicht durchgeführt werden.

29 Waffenausbildung von Kampfflugzeug-Besatzungen in Decimomannu/Sardinien

(Kapitel 14 22 Titel 686 07)

29.0

Die Bundeswehr betreibt in erheblichem Umfang die Waffenausbildung ihrer Kampfflugzeug-Besatzungen auf Anlagen, die Italien in Decimomannu/Sardinien mehreren NATO-Ländern gegen Nutzungsentgelt zur Verfügung stellt.

Die Bundeswehr beansprucht und bezahlt dort mehr Nutzungsanteile, als sie benötigt.

Der Neubau einer deutschen Schule in Cagliari für Kinder des Deutschen Luftwaffen-Übungsplatzkommandos war nicht notwendig.

29.1

Aufgrund von NATO—Verpflichtungen haben die fliegenden Verbände von Luftwaffe und Marine ihre Kampfbesatzungen (Flugzeugführer und Kampfbeobachter) in den verschiedenen Waffeneinsatzverfahren (Kanonen- und Raketenschießen, Bombenabwurf und dergleichen) laufend aus- und weiterzubilden. Hierzu müssen auch ausländische Anlagen in Anspruch genommen werden, weil in der Bundesrepublik geeignete Schießplätze und Übungsräume in ausreichender Zahl nicht zur Verfügung stehen.

Eine solche Ausbildungseinrichtung ist die NATO-Organisation Air Weapons Training Installation (AWTI) in Decimomannu/Sardinien.

Die Zahl der Benutzer sowie die Aufteilung der Nutzungszeiten und der Kosten haben sich in den letzten zehn Jahren mehrmals geändert. Neben dem Gastgeberland Italien sind die Bundesrepublik und Großbritannien ständige Mitglieder der AWTI. Die USA schieden im Jahre 1973 aus der Organisation aus, traten aber im Jahre 1978 wieder ein. Dabei wurden die Möglichkeiten zur Luftkampfausbildung um die Air Combat Manoeuvering Installaltion (ACMI) erweitert. Eigentümer dieser Einrichtung sind die USA, die auch für ihren Betrieb verantwortlich sind.

Die Bundesrepublik nimmt zur Zeit rd. 60 v. H. der Nutzungszeiten der italienischen Einrichtungen in Anspruch und trägt auch rd. 60 v. H. der Kosten. Bei ACMI liegt der deutsche Nutzungs- und Kostenanteil bei 32,5 v. H. Insgesamt kostet die deutsche Schießausbildung auf Sardinien jährlich über 100 Millionen DM einschließlich der Kosten des ständigen Kommandos und der Verlegung der Verbände.

Die Bundesrepublik ist in Decimomannu mit einem ständigen Luftwaffen-Übungsplatzkommando vertreten. Zu seinem Bestand gehörten bis zum 31. März 1980 auch Flugzeuge des Musters Fiat G 91; seitdem hat es nur noch F 104 G-Starfighter. Mit ihnen üben die Starfighterverbände der Luftwaffe. Die Starfighterverbände der Marine und die Phantom-Verbände der Luftwaffe bringen dagegen zur Ausbildung jeweils ihre eigenen Flugzeuge, Geräte und eigenes Wartungspersonal nach Decimomannu mit.

Entsprechend der vertraglichen Aufteilung der Nutzungsanteile auf die Mitglieder der Organisation hat der Bundesminister seine Statistiken über die Inanspruchnahme der Einrichtungen vornehmlich auf „Slots" abgestellt. Das sind Schießperioden von 20 Minuten, in denen jeweils bis zu vier Flugzeuge starten und üben können. Dabei wird ein Slot bereits dann als genutzt gewertet, wenn auch nur ein einziges Flugzeug zum Schießen startet. Da eine solche Bewertung keinen hinreichenden Aufschluß darüber gibt, ob die Bundeswehr 60 v. H. der insgesamt zu verteilenden Nutzungsperioden benötigt und ob

diese wirtschaftlich genutzt werden, hat der Bundesrechnungshof untersucht, wie oft Flugzeuge innerhalb der vereinbarten Slots starteten. Die neue amerikanische ACMI-Einrichtung blieb dabei unberücksichtigt, weil über ihre Nutzung zur Zeit der Prüfung noch keine allgemein gültigen Erkenntnisse vorlagen.

Die Untersuchung der herkömmlichen Schießausbildung hat ergeben, daß die Bundeswehr in der Zeit vom 1. Januar 1974 bis 30. Juni 1980 rd. 97 000 Sorties (Starts) = 47,5 v. H. der für sie verfügbaren 204 430 Sorties von vornherein nicht in die Ausbildungsplanung einbezogen hat.

Von den eingeplanten 107 426 Sorties hat sie

beim Luft-Bodenschießen	54 698 = 50,9 v. H. und
beim Luft-Luftschießen	5 676 = 5,3 v. H.,
also insgesamt nur	60 374 = 56,2 v. H.

genutzt.

47 052 Starts = 43,8 v. H. sind ausgefallen.

60 v. H. dieser Ausfälle wurden durch Schlechtwetter auf dem Flug- und Schießplatz sowie durch zu hohen Seegang verursacht. Aber auch Treibstoffmangel, Ersatzteilmangel und Probleme der Flugsicherung führten häufig dazu, daß die Flugzeuge nicht starten konnten.

Weiter war festzustellen, daß sich die Bundeswehr zwischen dem 1. Januar 1977 und dem 31. März 1980 12 380 Sorties für das Luft-Luftschießen mit dem Flugzeugmuster Fiat G 91 zur Verfügung stellen ließ, obwohl dieses Waffensystem dafür nicht ausgerüstet war. Bemerkenswert ist auch, daß die insgesamt verlegenden, eigenständigen Kommandos bei weit schlechteren Bedingungen 40 v. H. der verfügbaren Sorties nutzen konnten, während das ständige Luftwaffen-Übungsplatzkommando mit seinen Flugzeugen und seinem Personal auf eine Nutzungsrate von nur 28 v. H. kam.

Im zweiten Halbjahr 1981 hat der Bundesminister davon Abstand genommen, zwei Luftwaffen-Verbände nach Sardinien zu verlegen, weil Haushaltsmittel für Truppenübungen fehlten. Diese Verbände sollten mit 18 Flugzeugen und 200 Mann Wartungspersonal acht Wochen bzw. mit 6 Flugzeugen und 50 Mann Wartungspersonal fünf Wochen dort Schießausbildung erhalten.

Weiter hat er auf die Waffenausbildung von 48 Flugzeugführern verzichtet, die mit Flugzeugen des ständigen Kommandos in 39 Flugdiensttagen durchgeführt werden sollte.

29.2

Der Bundesrechnungshof hält den deutschen Zeit- und Kostenanteil an der AWTI-Organisation für zu hoch. Anhand der jährlichen Nutzungszahlen hätte der Bundesminister schon längst erkennen können, daß er so viele Nutzungsanteile, wie er bezahlt, nicht benötigt. Er hätte schon im Jahre 1973, als die USA aus der Organisation ausschieden, spätestens aber im Jahre 1979, als das Waffensystem Fiat G 91 auslief und die Schießausbildung für das Nachfolgesystem Alpha Jet nach Beja/Portugal gelegt wurde, in Verhandlungen mit den Partnerstaaten eintreten und auf eine Ermäßigung der deutschen Nutzungs- und Kostenanteile an der AWTI-Organisation dringen müssen.

29.3

Der Bundesminister hat demgegenüber vorgebracht, ein gewisses Überangebot an Nutzungszeit müsse bereitgehalten werden, um auch einen Spitzenbedarf jederzeit kurzfristig decken zu können. Die Auslastung der Waffenausbildungseinrichtungen in Decimomannu könne im übrigen nur an der vertraglich vereinbarten Bezugsgröße „Slots" gemessen werden.

Im Juli 1982 teilte der Bundesminister ergänzend mit, daß sich die Höhe der auf die einzelnen Nationen entfallenden Kosten grundsätzlich nach den jeweils vertraglich eingeräumten Nutzungsanteilen richte. Eine Reduzierung der Nutzungsanteile durch einen Partner könne nur dann zu einer Verminderung seines Anteils an den Gesamtkosten führen, wenn die freiwerdenden Nutzungsanteile von einem anderen Partner übernommen würden. Eine solche Bereitschaft sei nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen nicht zu erwarten.

Die übrigen Nutzerstaaten gingen vielmehr davon aus, daß die Bundesrepublik Deutschland das größte Interesse an den Waffenausbildungs- und Übungsplatzeinrichtungen habe und sie auch am stärksten nutze. Der bisherige Kostenanteil sei daher im Ergebnis angemessen. Insoweit sei die tatsächliche Slot-Nutzung kein Kriterium für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit. Die Wiederaufnahme der USA in die Organisation als vierten Nutzer und die verstärkte Abgabe von Slots gegen Entgelt an die kanadische und französische Luftwaffe sowie an die US-Navy hätten insgesamt schon zu einer besseren Kapazitätsauslastung der AWTI-Einrichtungen und damit auch zu einer Reduzierung der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Kosten geführt.

Weiter teilte der Bundesminister mit, er habe dennoch im Juli 1981 Nutzungsanteile in Höhe von 10 v. H. mit Wirkung zum 30. Juni 1982 gekündigt. Diese Maßnahme bleibe aber wirkungslos, da Großbritannien und Italien als Reaktion auf das deutsche Vorgehen ihre Anteile in der Zwischenzeit ebenfalls entsprechend gekürzt hätten; es verbleibe daher im wesentlichen bei der bisherigen Kostenteilung. Er werde sich dennoch weiter bemühen, einen NATO-Partner zu finden, der zur Übernahme der freien deutschen Anteile bereit sei.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister seine Bemühungen fortsetzt, die deutschen Nutzungs- und Kostenanteile zu vermindern. Er hat dem Bundesminister darüber hinaus empfohlen, unter Berücksichtigung der Standorte der Geschwader und des Ausbildungsstandes der Besatzungen mehr die nationalen und

benachbarten Waffenausbildungseinrichtungen zu nutzen und nur den dann noch verbleibenden Bedarf in Decimomannu zu decken. Eine solche Ausbildung wäre auch eher den Bedingungen und Verhältnissen angepaßt, die die fliegenden Verbände in einem Ernstfall anträfen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, denen sich heute der Bundesminister bei seinen Verhandlungen mit den Partnern über eine Verminderung des deutschen Anteils gegenübersieht. Es ist aber zu befürchten, daß die Schwierigkeiten noch größer werden, wenn die Flugzeuge des Musters Starfighter ausgesondert werden. Von den neuen fliegenden Waffensystemen werden weitaus geringere Stückzahlen beschafft. Damit geht der Ausbildungsbedarf weiter zurück. Nach der Umrüstung wird es auch nicht mehr möglich sein, Flugzeuge ständig in Decimomannu zu stationieren, mit der Folge, daß dann alle Verbände mit Gerät und Personal jeweils dorthin verlegt werden müssen.

Da offensichtlich aus den gleichen Gründen bei den Partnern der Bedarf an Waffenausbildung ebenfalls zurückgeht, sollte der Bundesminister in die multilateralen Verhandlungen auch die Überlegung einbringen, den Gesamtumfang der AWTI-Organisation zu vermindern.

29.5

Bei seiner Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof auch mit dem Bau einer sechsklassigen Schule befaßt, die der Bundesminister für die Kinder der Angehörigen des Deutschen Luftwaffen-Übungsplatzkommandos in Cagliari anstelle der bisherigen Unterrichtsräume erstellen ließ. Mit dem Bau war Ende 1977 begonnen worden. Im Frühjahr 1980 wurde die Schule, die rd. 6 Millionen DM gekostet hat, bezogen. Dabei zeigte sich, daß sie zu groß geplant war. Drei Schulräume, die für deutsche Kinder nicht benötigt werden, wurden dem britischen Kommando zur Verfügung gestellt. Künftig wird die Schule wegen der Verringerung des Personalbestands des deutschen Kommandos immer weniger Schüler haben.

29.6

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Schulneubau nicht notwendig war. Der Abzug des Waffensystems Fiat G 91 aus dem ständigen Kommando und der damit zusammenhängende Abbau des Personals war bereits im Jahre 1974 vorhersehbar, als die Zulaufdaten des Waffensystems Alpha-Jet festlagen. Im Jahre 1977 war abzusehen, daß spätestens im Jahre 1983 mit der Einführung des Waffensystems Tornado die in Decimomannu stationierten Starfighter-Flugzeuge herausgelöst werden und daß eine ständige Stationierung von Flugzeugen und Personal in Decimomannu dann wegen der geringen Stückzahl der neuen Waffensysteme nicht mehr in Betracht kommt.

29.7

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, bereits im Jahre 1972 sei mit dem Bundesminister der Finanzen Einvernehmen erzielt worden, in Cagliari ein neues Schulgebäude zu bauen. Im Februar 1976 sei der Bauauftrag für den Neubau haushaltsmäßig anerkannt worden. Die starke Verminderung der Schülerzahlen sei damals nicht abzusehen gewesen. Die Verhandlungen mit Portugal über eine Nutzung der Luftwaffenbasis in Beja hätten sich zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben; sie seien erst im August 1979 mit der Folge einer planbaren personellen Entlastung von Decimomannu abgeschlossen worden, als der Schulbau schon weit fortgeschritten war.

29.8

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es dennoch zu dem unnötigen Bau nicht gekommen, wenn der Bundesminister die Infrastrukturplanung laufend mit der Rüstungs- und Ausbildungsplanung abgestimmt hätte. Es wäre dann nämlich rechtzeitig erkannt worden, daß die Schule auf jeden Fall zu groß geplant war. Außerdem hätte er dann die Bestrebungen, die Alpha-Jet-Ausbildung nach Portugal zu verlagern, noch berücksichtigen können.

Der Bundesminister hat zugesagt, daß er künftig aus organisatorischen Neuplanungen rechtzeitig Folgerungen auch für den Infrastrukturbereich ziehen will.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

30 Rückstände bei der Vorlage und Prüfung von Verwendungsnachweisen

(Kapitel 15 02 verschiedene Titel)

30.0

Im Februar 1982 lagen dem Bundesminister 801 Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung von Mitteln in Höhe von 638 Mio. DM, die er in den Jahren 1972 bis 1980 Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bewilligt hatte, entweder noch nicht vor oder waren von ihm noch nicht geprüft.

30.1

Die Gewährung von Zuwendungen zur Erfüllung von bestimmten, im Bundeshaushaltsplan bezeichneten Zwecken stellt einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundesministers dar. Der Frage, ob die mit der Hingabe von Bundesmitteln verfolgten Zwecke auch erreicht worden sind, kommt daher große Be-

deutung zu. Deshalb muß der Bundesminister die Nachweise der Zuwendungsempfänger über die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel eingehend prüfen. Soweit dafür andere Stellen zuständig sind, hat sich der Bundesminister hiervon zu überzeugen.

Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.

Anhand des Sachberichts zum Zwischenverwendungsnachweis kann der Ablauf eines Vorhabens kontrolliert und erforderlichenfalls beeinflußt werden, anhand des Sachberichts zum endgültigen Verwendungsnachweis wird der Erfolg des Vorhabens beurteilt. Vom Ergebnis der rechnerischen Prüfung kann es abhängen, ob Beträge zurückzufordern sind, gegebenenfalls auch, ob es zu vertreten ist, dem Empfänger weitere Zuwendungen zu geben.

30.2

Der Bundesminister bewilligt jährlich etwa 1 000 Zuwendungen als Projektförderung oder institutionelle Förderung. Mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung sind etwa 40 von insgesamt 70 Referaten des Ressorts befaßt. Von den Zuwendungen entfällt ein beachtlicher Anteil auf die Bewilligung von Beträgen unter 5 000 DM (z. B. im Haushaltsjahr 1978 17 v. H. der Zahl der Zuwendungen).

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf Rückstände bei der Vorlage und verwaltungsmäßigen Prüfung der Verwendungsnachweise hingewiesen und eine Abhilfe der Mängel gefordert.

Aus der vom Bundesrechnungshof veranlaßten, im Februar 1982 vorgelegten Zusammenstellung der Rückstände aus den Jahren 1972 bis 1980 ergab sich, daß von Zuwendungen aus den genannten Jahren noch 801 Nachweise mit einem Bewilligungsvolumen von 638 Mio. DM entweder dem Bundesminister überhaupt noch nicht vorgelegt oder von ihm noch nicht geprüft worden waren. Davon waren 456 Verwendungsnachweise mit einem Bewilligungsvolumen von 498 Mio. DM dem Bundesminister noch nicht vorgelegt und 329 Verwendungsnachweise mit einem Bewilligungsvolumen von 114 Mio. DM vom Bundesminister noch nicht oder noch nicht abschließend geprüft. Bei 16 Verwendungsnachweisen mit einem Bewilligungsvolumen von 26 Mio. DM fehlte noch die Prüfung durch andere Stellen.

Rückstände haben sich insbesondere ergeben bei Zuwendungen für Baumaßnahmen sowie bei Zuwendungen aus dem Bundesjugendplan einschließlich derjenigen, die im sogenannten Länderverfahren nach den Richtlinien des Bundesjugendplans bewilligt werden und im Rahmen eines Sammelnachweises abzurechnen sind. Im Länderverfahren werden Anträge und Verwendungsnachweise der Träger dem Bundesminister über die zuständigen obersten Landesbehörden zugeleitet. Die obersten Landesbehörden bestätigen bei Vorlage der Sammelnachweise die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel.

30.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Rückstände selbst bei Anlegung eines großzügigen Maßstabes und unter Berücksichtigung der am 1. Januar 1982 in Kraft getretenen neuen Verwaltungsbestimmungen zu den §§ 44, 44 a BHO, die längere Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise vorsehen, ein vertretbares Maß weit überschritten haben. Der Bundesminister war offensichtlich bemüht, die verfügbaren Mittel auszugeben und hat demgemäß hierauf das Schwergewicht seiner Arbeit gelegt. Die Überwachung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung, insbesondere durch Prüfung der Verwendungsnachweise, hat er demgegenüber vernachlässigt. Der Bundesrechnungshof hält die Prüfung, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht worden ist, für eine gegenüber der Hingabe der Mittel gleichrangige Aufgabe, deren Erfüllung darüber hinaus Voraussetzung für weitere Bewilligungen an den betreffenden Zuwendungsempfänger ist. Eine Prüfung muß auch deshalb alsbald nach Vorlage der Verwendungsnachweise vorgenommen werden, damit etwaige Rückerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden können (vgl. § 44 a BHO, § 48 Abs. 4, § 49 Abs. 2 Verwaltungsverfahrengesetz).

Angesichts des Ausmaßes der Rückstände hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister vorgeschlagen, die Zuwendungen auf einen Umfang zu verringern, in dem sie von dem Bundesminister in ausreichendem Maße kontrolliert werden können.

30.4

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die schleppende Prüfung von Verwendungsnachweisen aus Zuwendungen für Baumaßnahmen in erster Linie in den Verantwortungsbereich der Bauverwaltungen der Länder falle. Für die Vorlage und Prüfung der übrigen Verwendungsnachweise habe er inzwischen Maßnahmen ergriffen, die geeignet seien, die Rückstände in Kürze abzubauen und die Entstehung neuer Rückstände zu vermeiden. Dabei sei er den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß der Bundesminister unverzüglich Schlußfolgerungen aus den Beanstandungen gezogen und Rückstände abgebaut hat. Da eine Personalvermehrung für Zwecke der Verwendungsprüfung nicht in Betracht gezogen wird, hat er allerdings Zweifel, ob es dann ohne eine Verringerung des Umfangs der Zuwendungen möglich sein wird, die zweckentsprechende Verwendung der MIttel nicht nur rechnerisch, sondern auch sachlich so umfassend wie erforderlich zu kontrollieren.

Er hat dem Bundesminister wiederholt empfohlen, solche Zuwendungen einzuschränken, für die seine Zuständigkeit zumindest zweifelhaft ist. Bei Zuwendungen von Kleinstbeträgen sollte geprüft werden, ob in Anbetracht der verhältnismäßig hohen Verwaltungskosten das erforderliche Bundesinteresse (§§ 23, 44 BHO) zu bejahen ist.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

31 Ursachen und Auswirkungen von Ausgaberesten

(verschiedene Kapitel und Titel)

31.0

Der Bundesminister bildet seit Jahren aus verschiedenen Gründen überdurchschnittlich hohe Ausgabereste, die über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar bleiben. Sie engen den jährlichen Entscheidungsspielraum bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans erheblich ein.

31.1 Anwachsen der Ausgabereste

Seit Jahren gehört der Einzelplan des Bundesministers zu den Einzelplänen des Bundeshaushaltsplans mit den höchsten Ausgaberesten.

Vom Haushaltsjahr 1977 bis Haushaltsjahr 1980 haben sich die Ausgabereste des Einzelplanes 25 wie folgt entwickelt:

Jeweils aus dem Vorjahr wurden in das neue Haushaltsjahr übertragen

Haushaltsjahre	1977	1978	1979	1980
Mio. DM	571	569	1 080	1 027

Am Ende dieser Haushaltsjahre verblieben Minderausgaben, die insgesamt stets höher waren als die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste:

Haushaltsjahre	1977	1978	1979	1980
Mio. DM	642	996	1 104	1 097

Der Deutsche Bundestag hat die hohen Ausgabereste beanstandet (Plenarprotokoll vom 17. September 1982, S. 1783 i. V. m. Drucksache 9/1759).

Der Bundesrechnungshof, der bei den Haushaltsverhandlungen auf die steigenden Ausgabereste wiederholt aufmerksam gemacht hat, ist den Ursachen für die Bildung der hohen Ausgabereste nachgegangen.

31.2 Überhöhte Veranschlagung von Ausgabemitteln

Eine der Ursachen für die Ausgabereste ist die überhöhte Veranschlagung von Ausgaben. Der Bundesminister hat offensichtlich die Abwicklungsdauer von Förderungsprogrammen, z. B. des Heizenergiesparprogramms, des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, des Zielgruppenwohnungsbaus, unterschätzt. Bei einer höheren Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen und einer geringeren Veranschlagung von Ausgaben wäre ein Teil der Reste vermieden worden.

Zum Teil beruhen die Fehleinschätzungen des Bundesministers aber auch auf Angaben anderer Stellen.

Bei der Wohnungsfürsorge des Bundes (Kapitel 25 03 Titelgruppen 04 und 07) z. B. melden die Oberfinanzdirektionen zugewiesene Verpflichtungsermächtigungen bereits zu Beginn ihrer Verhandlungen mit Bauträgern als gebunden. Die zur Abdeckung der Verpflichtungen dann veranschlagten Beträge werden von den Oberfinanzdirektionen in vielen Fällen erst später oder gar nicht benötigt. Der Bundesminister hält ein solches Verfahren deshalb für geboten, weil andernfalls Haushaltsüberschreitungen nicht ausgeschlossen werden könnten. Soweit Verpflichtungsermächtigungen nicht durch Rechtsverpflichtungen gebunden gewesen seien, habe er davon abgesehen, seit dem Jahre 1979 rd. 115 Mio. DM Ausgabereste zu bilden.

Solange der Bundesminister bei der Veranschlagung bereits von Verpflichtungen des Bundes ausgeht, obwohl eine Bindung im Rechtssinn noch nicht eingetreten ist, werden sich in diesem Zusammenhang Ausgabereste nicht vermeiden lassen.

31.3 Ausgabereste infolge zweckgebundener Einnahmen

Im Kapitel 25 03 sind für den sozialen Wohnungsbau zweckgebundene Einnahmen und dementsprechende Ausgaben veranschlagt. Aufgrund der Rückflußbindung gemäß § 20 II. Wohnungsbaugesetz sind Ausgabereste zu bilden, wenn die Ausgaben hinter den Einnahmen zurückgeblieben sind. Die Rückflußbindung hat den Zweck, Rückflüsse aus den Darlehen, die der Bund zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues gewährt hat, laufend wieder Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus zuzuführen.

Ein Teil der Ausgabereste im Kapitel 25 03 wird unvermeidlich bleiben, wenn es dem Bundesminister nicht gelingt, das Zurückbleiben der Ausgaben hinter den Einnahmen zu verhindern. Der Bundesminister hat aber auch zu einer Erhöhung dieser Ausgabereste dadurch beigetragen, daß er Mehreinnahmen nicht für weitere Ausgaben innerhalb dieses Kapitels verwendet, sondern statt dessen diese weiteren Ausgaben für dasselbe Förderungsprogramm aus Kapitel 25 02 geleistet hat, bei dem keine Rückflußbindung besteht.

31.4 Inanspruchnahme von Ausgabemitteln anstelle von Verpflichtungsermächtigungen

Der Bundesminister hat häufig Bewilligungen zu Lasten der Ausgabeansätze ausgesprochen, obwohl er erkennen mußte, daß die Ausgaben erst in künftigen Haushaltsjahren zu leisten waren und obwohl ihm für diese Fälle Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung standen. Dadurch sind zwangsläufig

veranschlagte Ausgaben unterblieben, deren Übertragung er mit den eingegangenen Verpflichtungen begründete. Der Entscheidungsspielraum des Bundesministers der Finanzen bei der Zustimmung zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten gemäß § 45 Abs. 3 BHO ist eingeengt worden. Hätte der Bundesminister Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen, wären Ausgabereste insoweit nicht zu bilden gewesen.

31.5 Verwendung nicht in Anspruch genommener Mittel in späteren Haushaltsjahren

Der Bundesminister hat zurückgezogene Mittel wieder für neue Bewilligungen in späteren Haushaltsjahren verwendet. So wurden für ein Verkehrsprojekt der Stadt B. im Jahre 1971 4,1 Mio. DM ausgezahlt und nach der Rückforderung im Jahre 1977 wegen Aufgabe des Projekts in den Haushaltsjahren 1978 und 1979 in zwei gleichen Teilbeträgen dem Ausgabetitel wieder zugeführt.

Der Bundesminister hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Rückzahlung zuviel geleisteter übertragbarer Ausgaben seit dem Jahre 1981 stets beim jeweiligen Ausgabetitel abzusetzen ist (§ 8 der Haushaltsgesetze 1981 und 1982); auch in den Vorjahren habe dies allgemeiner Haushaltspraxis entsprochen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß diese Abweichung vom Bruttoprinzip (§ 35 Abs. 1 BHO) und von der zeitlichen Bindung der Ausgabemittel (§ 45 Abs. 1 BHO) zu einer Ausweitung des Ausgabevolumens und gegebenenfalls zur Bildung weiterer Ausgabereste führen kann.

31.6 Auswirkungen der hohen Ausgabereste

Der Bundesminister der Finanzen hat bisher seine Einwilligung zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten nach § 45 Abs. 3 BHO nur unter der Voraussetzung erteilt, daß Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres bei anderen Haushaltsstellen des Einzelplanes nicht geleistet werden. Darauf führt es der Bundesrechnungshof zurück, daß der Bundesminister seit Jahren bei einzelnen Haushaltsstellen über den voraussichtlichen Bedarf hinaus Mittel veranschlagt hat oder im Haushaltsvollzug bei einzelnen Titeln erheblich unter den Ansätzen geblieben ist. So veranlaßte er zum Ende der Haushaltsjahre 1979 und 1980 die Kreditanstalt für Wiederaufbau, ihre fälligen Zins- und Tilgungsverpflichtungen gegenüber dritten Gläubigern in Höhe von 66,5 bzw. 130,6 Mio. DM über den Kapitalmarkt zwischenzufinanzieren und nicht die hierfür im Einzelplan 25 vorgesehenen Ausgabemittel in Anspruch zu nehmen, weil der Bundesminister diese Beträge zur Deckung von Mehrausgaben und Ausgaberesten bei anderen Ausgabetiteln verwendete.

Diese Einsparungsmaßnahmen reichten jedoch nicht aus; der Bundesminister konnte den Bedarf der Länder an Bundesmitteln gegen Ende der Haushaltsjahre 1979 und 1980 trotz vorhandener Ausgabereste nicht decken, weil einige Programme nunmehr schneller als erwartet abgewickelt wurden. Damit die fälligen Verpflichtungen des Bundes erfüllt werden konnten, sah sich der Haushaltsgesetzgeber veranlaßt, die für das Haushaltsjahr 1981 veranschlagten Ausgaben über den Haushaltsentwurf hinaus um 235 Mio. DM zu erhöhen. Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß auch im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 1983 insgesamt 150 Mio. DM zur Nachdeckung von Ausgaberesten vorgesehen seien.

Der Bundesrechnungshof führt zwar einen großen Teil dieser Probleme auf die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftslage zurück. Die Schwierigkeiten, die gegenüber den Ländern in zahlreichen Städte- und Wohnungsbauförderungsprogrammen eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, beruhen aber auch auf der jahrelangen Bildung zu hoher Ausgabereste. Für diese Reste läßt sich nunmehr bei allgemein eingeschränkten Veranschlagungsmöglichkeiten nur noch schwer eine Deckung finden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Bildung zu hoher Ausgabereste zu einer unübersichtlichen Haushaltswirtschaft führen muß, weil die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Ansätze immer weniger mit den wirklichen Ausgaben bei den einzelnen Haushaltsstellen übereinstimmen und der Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers für die Zukunft eingeschränkt wird.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß sich der Bundesminister seit dem Jahre 1981 bemüht, die Höhe der Ausgabereste zu verringern — in das Jahr 1981 wurden Ausgabereste in Höhe von 789 Mio. DM übertragen und in das Jahr 1982 633 Mio. DM — und erwartet, daß im Interesse der Entscheidungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers sowie einer geordneten und übersichtlichen Haushaltswirtschaft die Ausgabereste weiter abgebaut werden.

32 Zinseinnahmen und Rückflüsse aus Darlehen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus

(Kapitel 25 03 Titelgruppe 01)

32.0

Der Bundesminister hat es hingenommen, daß Zins- und Tilgungseinnahmen aus Wohnungsbaudarlehen gegenüber dem Bund nicht ordnungsgemäß abgerechnet wurden. Dadurch ist dem Bund ein erheblicher Schaden entstanden.

32.1

Die Einnahmen eines Landes an Zins- und Tilgungsbeträgen — einschließlich außerplanmäßiger Tilgungen — aus Darlehen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues, sind seit dem Jahre 1965 zwischen Bund und Land in dem Verhältnis aufzuteilen, in dem Bundes- und Landesmittel die ausgeliehenen Wohnungsbaudarlehen finanzierten (§ 19 Abs. 3 Satz 2 II. WoBauG).

Einnahmen des Landes an Ablösungsbeträgen und freiwilligen vorzeitigen vollständigen Darlehensrückzahlungen, die gemäß § 16 Wohnungsbindungsgesetz zur Freistellung der Wohnungen von den Bindungen des sozialen Wohnungsbaues führen, sind ebenfalls abzurechnen. Die sich daraus ergebenden Bundesanteile verbleiben jedoch dem Land, wenn durch Landesgesetz vorgeschrieben ist, daß die Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen laufend zur Förderung von Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaues zu verwenden sind (§ 70 Abs. 4 und 6 II. WoBauG).

Dagegen sind außerplanmäßige Tilgungseinnahmen zusammen mit den planmäßigen Tilgungseinnahmen abzurechnen und anteilig an den Bund abzuführen, wenn sie nicht freiwillige oder nicht vollständige Rückzahlungen sind und somit nicht zur Freistellung von den Bindungen führen.

32.2

Im November 1978 hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister davon unterrichtet, daß ein Land in der Zeit vom Jahre 1966 bis zum Jahre 1976 als Tilgungseinnahmen nur die planmäßigen Tilgungen anteilig an den Bund abgeführt hat. Die außerplanmäßigen Tilgungen, die nicht zur Freistellung von den Bindungen führten, hat das Land fehlerhaft in die Abrechnungen der vorzeitigen Rückzahlungen mit Freistellungsfolge einbezogen. Dadurch sind dem Bund Anteile an außerplanmäßigen Tilgungen vorenthalten worden.

Der Bundesminister hat noch keine Schätzung der ausstehenden Tilgungsbeträge vorgenommen. Bei unveränderter Abrechnungsweise des Landes können die Rückstände inzwischen eine Größenordnung von 100 Mio. DM erreicht haben. Auch dürfte eine annähernd gleich hohe Forderung des Bundes auf Verzugszinsen aufgelaufen sein. Hierzu weist der Bundesminister darauf hin, daß Verzugszinsforderungen von Ländern abgelehnt würden; er prüfe in einem gleichgelagerten Fall, ob ausreichende Erfolgsaussichten für einen Musterprozeß gegen ein anderes Land bestünden.

32.3

Bei der Ermittlung der Anteilsverhältnisse hat das Land die seit dem Jahre 1966 ausgezahlten Annuitätshilfedarlehen und und Aufwendungsdarlehen aus Landesmitteln fehlerhaft in die Abrechnungen einbezogen. Dadurch erhielt der Bund einen zu geringen Anteil an den Zins- und Tilgungsbeträgen aus den Wohnungsbaudarlehen, allein im Jahre 1976 etwa 10 Mio. DM.

32.4

Aus den Stellungnahmen des Landes kann geschlossen werden, daß das Land seine Abrechnungsweise nicht geändert hat und die Einnahmeverluste des Bundes fortdauern. Der Bundesminister hat sich zunächst „außerstande" gesehen, den Hinweisen des Bundesrechnungshofes zu entsprechen, im August 1981 die Angelegenheit jedoch teilweise wieder aufgegriffen. Er hat erklärt, daß sich die Verhandlungen ohne sein Verschulden verzögert hätten und noch nicht abgeschlossen seien.

32.5

Die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes meldete für die Jahre 1968 bis 1976 Einnahmen an Verwaltungskostenbeiträgen aus dem sogenannten „Altvermögen" zwischen 4,3 und 5,7 Mio. DM jährlich, an denen der Bund nicht zu beteiligen war. Für die Jahre 1966 und 1967 war ihr diese Ermittlung nicht möglich. Bei dem Versuch, die Verwaltungskostenbeiträge für diese Zeit rechnerisch zu ermitteln, kam das Land auf die ungewöhnlich hohen Beträge von 30,6 Mio. DM (1966) und 29,8 Mio. DM (1967), die es von den zwischen Bund und Land aufzuteilenden Zinseinnahmen vorweg absetzte. Die Unrichtigkeit der Berechnungen des Landes ergibt sich bereits aus dem Zahlenvergleich. Dadurch entstanden dem Bund Mindereinnahmen in Millionenhöhe.

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß er einen etwaigen Anspruch des Bundes nicht weiterverfolgen wolle, weil er ihn für nicht durchsetzbar halte. Obwohl einiges dafür spreche, daß die Verwaltungskostenbeiträge unzutreffend ermittelt seien, habe der Bund keine Beweismittel, die einer gerichtlichen Nachprüfung standhielten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird die Beweislage vom Bundesminister nicht richtig beurteilt. Das Land schuldet dem Bund eine ordnungsgemäße Abrechnung der jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen. Insofern muß der Bund vom Land den Beweis der Richtigkeit verlangen können. Diesen Beweis kann das Land nicht erbringen; es hätte sich mindestens nach dem Grundsatz von Treu und Glauben um eine einvernehmliche, den Tatsachen nahekommende Hilfsrechnung oder Schätzung bemühen müssen. Stattdessen hat es eine willkürliche, den Bund offensichtlich benachteiligende Berechnung vorgenommen, die der Bundesminister nicht hinnehmen darf.

32.6

Das Land hat in den Jahren 1966 bis 1976 Straf- und Verzugszinsen, erhöhte Zinsen aufgrund schuldhafter Verstöße, Ausgleichszahlungen, zusätzliche Leistungen und Geldleistungen von Darlehensnehmern und Vermietern in Höhe von rd. 41 Mio. DM erhoben, den Bund daran jedoch nicht beteiligt. Diese Einnahmen sollen den Schaden ausgleichen, der der öffentlichen Hand durch bestimmungswidriges Verhalten der Vertragspartner und Verfügungsberechtigten entsteht. Da der Schaden sich auch auf Bundesmittel bezieht, hält der Bundesrechnungshof es für geboten, den Bund am Schadensausgleich zu beteiligen.

Der Bundesminister meint, Straf- und Verzugszinsen dienten zur Deckung des bei den Ländern anfallenden besonderen Verwaltungsaufwandes und gli-

chen die allein von den Ländern zu tragenden Darlehensausfälle teilweise aus. Ferner sei eine Beteiligung des Bundes an Straf- und Verzugszinsen weder in gesetzlichen Bestimmungen noch in den entsprechenden Richtlinien vorgesehen. Die bisherige Übung habe nunmehr in mehreren mit den Ländern getroffenen Verwaltungsvereinbarungen eine ausdrückliche Regelung gefunden. Im übrigen halte er die Ansprüche des Bundes nicht für durchsetzbar.

Der Bundesrechnungshof hält eine solche Handhabung hinsichtlich der Straf- und Verzugszinsen nicht für gerechtfertigt, denn der Verwaltungsaufwand der Länder wird bereits durch den laufenden Verwaltungskostenbeitrag der Darlehensnehmer abgegolten und die endgültigen Darlehensausfälle sind zahlenmäßig unbedeutend. Jedenfalls kann aber eine Beteiligung des Bundes am wesentlich bedeutungsvolleren Aufkommen an erhöhten Zinsen aufgrund schuldhafter Verstöße, an den Ausgleichsleistungen sowie an zusätzlichen Leistungen und Geldleistungen mit den obengenannten Einwendungen des Bundesministers nicht verneint werden. Aufgrund der Regelungen zwischen Bund und Ländern sind Förderungsmittel, die nicht für Zwecke des sozialen Wohnungsbaues verwendet worden sind, vom Land in Höhe des Bundesanteils an den Bund zurückzuzahlen. Dasselbe muß bei folgerichtiger Auslegung der Regelungen auch für die Geldleistungen gelten, die von den Letzempfängern wegen nicht zweckentsprechender Verwendung als Sanktion zu erbringen sind, weil von einer völligen Rückforderung der Darlehen abgesehen wird.

32.7

Auch bei einigen anderen Ländern sind derartige Abrechnungsmängel festgestellt worden. Teilweise sind sie aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes ausgeräumt worden, teilweise ist dies noch nicht der Fall.

Wegen der Größenordnung der hier in Rede stehenden Beträge sowie wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung hält der Bundesrechnungshof es für nicht vertretbar, daß der Bundesminister Ansprüche nicht oder nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt und Unklarheiten bestehen läßt.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

33 Einsatz fremder Arbeitskräfte bei den Großforschungseinrichtungen

(Verschiedene Kapitel und Titel)

33.0

Die Großforschungseinrichtungen setzen in erheblichem Umfang fremde Arbeitskräfte so ein, als handele es sich um eigenes Personal, und zwar

— *im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen i. S. d. Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)*

— *auf der Grundlage von Verträgen, die als Dienstleistungs- oder Werkverträge bezeichnet werden.*

Mit diesen fremden Arbeitskräften wird vielfach ein ständiger Personalbedarf gedeckt und insoweit der Personalstellenplan umgangen, obwohl dieser nach den Finanzstatuten der Einrichtungen verbindlich ist. Dabei entstehen nach Kostenvergleichsrechnungen der Großforschungseinrichtungen im allgemeinen höhere Kosten als beim Einsatz vergleichbarer eigener Kräfte. Der Bundesminister hat dem nicht rechtzeitig entgegengewirkt.

33.1.1 Dauerbeschäftigung fremder Arbeitskräfte

Die Großforschungseinrichtungen (mit Ausnahme des noch im Aufbau befindlichen Alfred-Wegener-Instituts) haben für den Einsatz fremder Arbeitskräfte im Jahre 1979 insgesamt rd. 35 Mio. DM ausgegeben, davon etwa 6 Mio. DM für Arbeitnehmer im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen und rd. 29 Mio. DM für Arbeitnehmer, für deren Arbeitseinsatz mit Unternehmern sogenannte Dienstleistungs- oder Werkverträge abgeschlossen worden sind. Die Verhältnisse haben sich seither, soweit erkennbar, nicht wesentlich geändert.

Die fremden Arbeitskräfte sind vor allem mit Büro-, Montage-, Unterhaltungs- und Ingenieurarbeiten beschäftigt worden.

33.1.2

Da bei den Großforschungseinrichtungen Übersichten über Zweck und Umfang der eingesetzten fremden Arbeitskräfte nicht vorhanden waren, hat der Bundesrechnungshof querschnittsmäßige Erhebungen angestellt und dabei durch Stichproben festgestellt, daß fremde Arbeitskräfte in erheblichem Umfang üblicherweise anfallende Arbeiten verrichtet haben, und zwar teilweise über längere Zeiträume hinweg. So waren bei einer Großforschungseinrichtung Ende 1979 in der Bauabteilung 21 fremde Kräfte (von insgesamt 76 Kräften) teilweise seit mehreren Jahren tätig. Auch sind Kräfte mit jeweils auf kurze Zeit, aber wiederholt abgeschlossenen Verträgen längerfristig beschäftigt worden. Mit diesem Verfahren haben die Großforschungseinrichtungen den verbindlichen Personalstellenplan umgangen und mit fremden Arbeitskräften eine zusätzliche Personalkapazität geschaffen.

33.1.3

Der Bundesminister hat erst auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes die Großforschungseinrichtungen auf ihre Verpflichtung hingewiesen, die Verbindlichkeit des Personalstellenplans „auch im Hinblick auf die Beschäftigung fremder Arbeitskräfte ... zu beachten". Auch hat er veranlaßt, daß künftig Zweck und Umfang (Mann-Monate) des Einsatzes fremder Arbeitskräfte in den einzelnen Wirtschaftsplänen erläutert und hierzu entsprechende Übersichten bei den Großforschungseinrichtungen geführt werden.

Er hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes darüber hinaus zum Anlaß genommen, den Einsatz fremder Arbeitskräfte bei den Großforschungseinrichtungen allgemein prüfen und den tatsächlichen Personalbedarf ordnungsgemäß ermitteln und ausweisen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen und erneut aufgreifen, sofern Anlaß hierzu bestehen sollte. Hierbei wird er darauf achten, daß bei der Entscheidung über den Personalbedarf die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

33.2.1 Unwirtschaftlicher Einsatz fremder Arbeitskräfte

Der Bundesrechnungshof hat im Verlauf der Prüfung bei einigen Großforschungseinrichtungen Kostenvergleichsrechnungen vorgefunden oder veranlaßt, die zeigen, daß für den Einsatz fremder Kräfte höhere Kosten entstehen können als für den Einsatz vergleichbaren eigenen Personals. So hat die Innenrevision einer Großforschungseinrichtung auf Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von jährlich 700 000 DM hingewiesen, wenn statt fremder eigene Arbeitskräfte beschäftigt würden.

33.2.2

Auf entsprechende Hinweise des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister den Großforschungseinrichtungen aufgegeben, die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes fremder Arbeitskräfte in jedem Einzelfall zu prüfen und festzustellen.

Der Bundesminister wird sich in geeigneter Weise davon zu überzeugen haben, daß entsprechend den Ergebnissen dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verfahren wird.

33.3.1 Unzulässige Arbeitnehmerüberlassung

Die Großforschungseinrichtungen beschäftigten fremde Arbeitskräfte überwiegend aufgrund von Verträgen, die mit Unternehmern geschlossen wurden und die als Dienstleistungs- oder Werkverträge bezeichnet waren. Der Bundesrechnungshof hat durch umfangreiche Stichproben die tatsächliche Vertragsabwicklung geprüft und dabei festgestellt, daß diese vielfach nicht den Erfordernissen eines Dienstleistungs- oder Werkvertrages entsprach. Die Unternehmer organisierten nicht die Tätigkeit der fremden Arbeitnehmer in den Großforschungseinrichtungen und bestimmten nicht über die Arbeitsleistung im einzelnen, vielmehr wurden die Arbeitnehmer vollständig in den Betrieb der Großforschungseinrichtungen eingegliedert und unterstanden bei ihrer Tätigkeit ausschließlich deren Weisungen. So hat sich bei der Prüfung einer Großforschungseinrichtung ergeben, daß hier aufgrund von Werk- oder Dienstleistungsverträgen Techniker und andere Kräfte seit mehreren Jahren arbeiteten, deren Beziehung zu ihren Firmen sich im wesentlichen auf die Lohn- und Gehaltsabrechnung beschränkte. Sie waren in die Urlaubspläne der Großforschungseinrichtung eingegliedert, wurden zum Teil von deren eigenen Kräften vertreten und auch sonst innerbetrieblich wie das Personal der Großforschungseinrichtung behandelt. Die für ihre Tätigkeit notwendigen Kenntnisse erlangten derartige Kräfte in erheblichem Umfang erst im Rahmen einer Einarbeitung bei der Großforschungseinrichtung. Ähnliches gilt auch für andere Großforschungseinrichtungen.

Es handelt sich hiernach in Wirklichkeit um eine Arbeitnehmerüberlassung, für die der Verleiher nach § 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) eine Erlaubnis benötigt. Bei einem Teil der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle war diese Voraussetzung nicht erfüllt. Bei fehlender Erlaubnis gilt ein Arbeitsverhältnis zwischen der Großforschungseinrichtung und dem Leiharbeitnehmer zu dem für den Beginn der Tätigkeit vorgesehenen Zeitpunkt als zustandegekommen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 9 Nr. 1 AÜG).

Der Bundesminister muß unter diesen Umständen damit rechnen, daß sich der Personalbestand der Großforschungseinrichtungen ohne Rücksicht auf die haushaltsmäßigen Gegebenheiten erhöht und die beabsichtigte, sachgerechte Anpassung des Personaleinsatzes an den Bedarf unmöglich wird.

33.3.2

Der Bundesminister teilt zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes, Scheindienst- oder -werkverträge seien als illegale Arbeitnehmerüberlassung unzulässig. Er meint aber, derartige Vorkommnisse könnten „lediglich in einigen wenigen kritischen Einzelfällen aufgrund der schwierigen Abgrenzungskriterien nicht völlig ausgeschlossen werden“. Er hat jedoch die Großforschungseinrichtungen aufgefordert, beim Abschluß von Dienstleistungs- oder Werkverträgen die erforderlichen Kriterien zu beachten, damit haushaltsmäßig nicht gedeckte Arbeitsverhältnisse vermieden werden. Er wird sich davon zu überzeugen haben, daß seinen Vorgaben in der Praxis entsprochen wird.

34 Untersuchung von Schreibdiensten in obersten Bundesbehörden im Rahmen des Programms „Humanisierung des Arbeitslebens“

(Kapitel 30 03 Titel 683 19)

34.0

Der Bundesminister hat im Jahre 1977 im Rahmen des Programms „Humanisierung des Arbeitslebens“ ein interdisziplinäres Forschungsprojekt zur Untersuchung von Schreibdiensten in obersten Bundesbehörden veranlaßt. Für das Projekt wurden rd. 2,5 Mio. DM ausgegeben.

Ziel des Projekts sollte es sein, bei obersten Bundesbehörden unter Berücksichtigung der Zusammenhänge von Wirtschaftlichkeit und Humanisierung alternative, übertragbare Organisationsformen zu entwickeln und zu erproben.

Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Die Bundesregierung — insbesondere der Bundesminister des In-

nern — wird deshalb die im Jahre 1977 unterbrochene Arbeit an neuen Organisationsstrukturen im Schreibdienst wieder aufnehmen müssen. Hierbei sollten die verwertbaren Forschungsergebnisse hinsichtlich einer humanen Arbeitsplatzgestaltung berücksichtigt werden.

34.1

Der Bundesrechnungshof legte im August 1975 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auf dessen Wunsch einen Bericht über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden vor. Darin lehnte er die bis dahin als Bemessungsgrundlage für die Zuweisung von Schreibkraftstellen geltenden Schlüsselzahlen als untaugliches Kriterium ab. Er schlug vor, die Menge des tatsächlichen Arbeitsanfalls zur Grundlage der Bemessung zu machen und diese Menge jeweils durch Arbeitsuntersuchungen ermitteln zu lassen. Nach seinen Erkenntnissen hielt der Bundesrechnungshof die organisatorische und weitgehend räumliche Zusammenfassung der Schreibkräfte in der Regel für die wirtschaftlichste Lösung.

Die Bundesregierung legte ihre Stellungnahme dazu — in der sie im wesentlichen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgte — dem Haushaltsausschuß im Januar 1976 vor. Der Bundesminister ergänzte diese Stellungnahme durch die Ankündigung, er werde im Rahmen des Programms „Humanisierung des Arbeitslebens" ein Forschungsprojekt beginnen, das insbesondere die humanen Aspekte im Schreibdienst berücksichtige.

Daraufhin beschloß der Haushaltsausschuß im September 1977, zunächst das Ergebnis dieses Forschungsprojektes abzuwarten und erst danach die Vorlage der Bundesregierung zu erörtern.

34.2

Die vom Bundesminister beauftragte Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e. V. (DFVLR) schloß im Februar und August 1978 als Projektträgerin mit einer Gesellschaft jeweils einen Vertrag zur Analyse von Schreibdienstorganisationen und zur Erprobung von Schreibdienstmodellen.

Schon kurze Zeit nachdem die Wissenschaftler ihre Tätigkeit aufgenommen hatten, rief ihre Vorgehensweise allerdings die Kritik der am Projekt beteiligten sechs Ressorts hervor. Insbesondere wurde an der Durchführung der Befragungsaktion Anstoß genommen.

Der Bundesminister ist dieser Kritik nur teilweise nachgekommen. Seine Einschätzung des Zeit- und Kostenrahmens für die zu bewältigende Aufgabe war unrealistisch. Das zeigte sich u. a. in der Folge daran, daß die Wissenschaftler weder die gesetzten Termine eingehalten noch die vereinbarten Leistungen erbracht haben. Zur Beendigung ihrer Arbeit forderten sie weitere erhebliche Mittel.

Nach Vorlage eines Teilberichtes über die sogenannte Analysephase — auch als Abschlußbericht bezeichnet — wandte sich der Haushaltsausschuß im Dezember 1980 gegen die Fortführung des Projekts.

In Anbetracht der bis dahin aufgewendeten Haushaltsmittel setzte sich der Bundesrechnungshof dafür ein, die von den Wissenschaftlern getroffenen Feststellungen — soweit sie einer objektiven Prüfung standhielten — zu einem verwertbaren Ergebnis aufzuarbeiten.

Daraufhin wurde ein anderes Forschungsinstitut vom Bundesminister beauftragt, die Analyseergebnisse zu überprüfen, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen anzustellen und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen. Die Wissenschaftler sahen sich aber nicht in der Lage, generell anwendbare Modelle für die Organisation und die Personalbemessung im Schreibdienst zu empfehlen. Sie begründeten es u. a. damit, daß sie nicht auf die von der zuvor beauftragten Gesellschaft gesammelten Daten hätten zurückgreifen können, außerdem sei die Zeitvorgabe für ihre Arbeit zu kurz gewesen und insbesondere hätten die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nicht ausgereicht. Die Aussagen der Gesellschaft widerlegten sie in zahlreichen Punkten und empfahlen, Organisationsstrukturen in Schreibdiensten jeweils nur auf der Grundlage von Organisationsprüfungen festzulegen.

34.3

Das mit dem Forschungsprojekt verfolgte Ziel, ein allgemein anwendbares Organisationsmodell für den Schreibdienst zu entwickeln, wurde nicht erreicht. Wesentliche, mit wissenschaftlichem Anspruch vorgetragene, aber in vielen Punkten durch andere Wissenschaftler widerlegte Behauptungen verunsichern die für die Schreibdienste verantwortlichen Bediensteten und die betroffenen Schreibkräfte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister gegenüber beanstandet, daß die Steuerung und Kontrolle des Projektes mangelhaft gewesen sei. Der Bundesminister hat das ebenso eingeräumt wie die mangelhaften Schätzungen für den Zeit- und Kostenrahmen. Die inzwischen getroffenen Maßnahmen gewährleisteten aber eine bessere Steuerung und Kontrolle künftiger Projekte.

34.4

Unter diesen Umständen erscheint es dem Bundesrechnungshof vordringlich, daß die Arbeiten an neuen Grundsätzen für die Organisation von Schreibdiensten wieder aufgenommen werden. Dabei sollten verwertbare Forschungsergebnisse, insbesondere der Wissenschaftler des Forschungsinstituts und die nachstehenden Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes, die mit denen von Landesrechnungshöfen in allen wesentlichen Punkten übereinstimmen, zugrunde gelegt werden:

a) Der zentral organisierte Schreibdienst ist die wirtschaftlichste Organisationsform für die Herstellung von Texten. Das erfordert nicht die

räumliche Zusammenfassung der Schreibkräfte in Großraumbüros. Für Nebentätigkeiten (Bürohilfsarbeiten), die nicht besondere Organisationseinheiten erledigen, können Verwaltungssekretariate eingerichtet werden.

b) Strukturen in den Schreibdiensten sind jeweils nur aufgrund von Organisationsprüfungen (einschließlich aller erforderlichen Analysen) und nicht durch starre Regeln festzulegen (so auch die Meinung der Gutachter des Forschungsinstituts).

c) Auch der zentral organisierte Schreibdienst läßt ausreichend Raum dafür, Kriterien einer humanen Arbeitsplatzgestaltung zu berücksichtigen. Ein häufig mißachtetes, aber wesentliches Kriterium dabei ist die intensive Beteiligung der Betroffenen bei der Organisation ihrer Arbeit.

d) Für die Personalbemessung sind durchschnittlich rd. 40 000 **bewertete** Anschläge täglich je Schreibkraft ein objektiver und vor allen Dingen gerechter Maßstab. Prüfungserfahrungen in Bund und Ländern weisen aus, daß die Bemessung auf dieser Grundlage in zentral organisierten Schreibdiensten, insbesondere beim Einsatz moderner Technologien, auch den Ansprüchen einer humanen Arbeitsgestaltung voll gerecht wird.

e) Volle Übereinstimmung besteht zwischen allen Gutachtern, Landesrechnungshöfen und dem Bundesrechnungshof, daß die Beachtung zeitgemäßer Erkenntnisse in den Bereichen
   - Arbeitsmittel und Arbeitsumwelt,
   - Arbeitsräume und Büromöbel,
   - technische Hilfsmittel

   zur Erreichung wirtschaftlicher und humaner Organisationsformen unabdingbar ist.

Die Bundesregierung, insbesondere der für Organisationsfragen zuständige Bundesminister des Innern, sollten die Angelegenheit möglichst umgehend zum Abschluß bringen.

35 Förderungsmaßnahmen im Programm „Nahverkehrsforschung"

(Kapitel 30 06 Titelgruppe 03)

35.0

Bei dem Programm „Nahverkehrsforschung 1974 bis 1978", für das bis Ende 1980 insgesamt 445 Mio. DM ausgegeben worden sind, haben sich neben dem Fehlen einer Fortschreibung des Programms im wesentlichen folgende Mängel gezeigt:

- *die wirtschaftlich nicht vertretbare Förderung der Parallelentwicklung von drei Kabinenbahnen,*
- *eine zu aufwendige Ausstattung von Versuchsanlagen zur technischen Erprobung von Kabinenbahnen,*
- *die Förderung von betrieblichen Demonstrationsanlagen ohne hinreichende Untersuchung ihres Nutzens für das Programm,*
- *die wirtschaftlich nicht vertretbare Förderung der Entwicklung von zwei Bedarfsbussystemen,*
- *die entbehrliche Förderung der Weiterentwicklung von Standard-Linienbussen und*
- *die Entwicklung und Erprobung von Bussen mit alternierendem Oberleitungs-/Dieselantrieb, obwohl die damit erzielbaren Vorteile unzureichend untersucht waren.*

35.1 Mangelnde Fortschreibung des Programms

Der Bundesminister fördert seit dem Jahre 1971 die Nahverkehrsforschung mit dem Ziel, einen Beitrag zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs zu leisten. Schwerpunkte sieht er dabei — wie in seinem Programm „Nahverkehrsforschung 1974—1978" dargelegt — in der

- Weiterentwicklung bestehender Verkehrssysteme,
- Entwicklung neuartiger Verkehrssysteme,
- Weiterentwicklung von Infrastruktur und Systemkomponenten und
- Verknüpfung von Verkehrssystemen.

Bei der Vorstellung des Programms im Jahre 1974 hat der Bundesminister die direkte Förderung damit begründet, die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten seien so umfang- und risikoreich, daß die erforderlichen oder zumindest wünschenswerten Entwicklungen ohne die Förderung nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend zur Verfügung stünden. Auch bedürften nichttechnische Probleme, wie etwa Fragen des Vandalismus in vollautomatischen Verkehrssystemen, der städtebaulichen Ästhetik aufgeständerter Trassen oder der Anpassung von Vorschriften an die Notwendigkeiten des automatischen Verkehrs, einer Lösung. Der Bundesminister erwartete einen breiten Einsatz der neuen Verkehrsmittel nicht vor dem Jahre 1979 und ging davon aus, daß sich Weiterentwicklungen bestehender Systeme schon teilweise früher durchsetzen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Bundesminister nach Ablauf des Programmzeitraums (1974 bis 1978) keine auf einer Bestandsaufnahme der bisherigen Fördermaßnahmen basierende und die Veränderungen des Umfeldes berücksichtigende Programmfortschreibung vorgenommen hat. Zur Begründung der Notwendigkeit einer Programmfortschreibung hat der Bundesrechnungshof im Verlauf seiner Prüfung im Jahre 1981 darauf hingewiesen, daß sich — entgegen den Erwartungen des Bundesministers — weder ein erster Einsatz der geförderten neuen Verkehrsmittel abzeichnet noch, von einer Ausnahme (Knickwinkelbegrenzung eines Schubgelenkbusses) abgesehen, sich geförderte Weiterentwicklungen in der Verkehrspraxis durchgesetzt haben; auch die nichttech-

nischen Probleme sind nicht gelöst. Im übrigen haben sich die Rahmenbedingungen für die Einführung grundlegend neuer Techniken inzwischen allgemein eher verschlechtert als verbessert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war auch zu erwägen gewesen, ob zufriedenstellende Ergebnisse mit geringerem Aufwand und Risiko hätten erzielt werden können, wenn die Vorhaben sich mehr am allgemeinen technischen Fortschritt denn an weitgesteckten Zielvorstellungen orientiert hätten.

Der Bundesminister räumt ein, daß die geschätzten Realisierungszeiträume nicht eingehalten wurden und die formgerechte Veröffentlichung einer Fortschreibung des Programms fehlt. Das Ziel des Programms „Nahverkehrsforschung" und die daraus abgeleiteten Maßnahmen seien aber noch weitgehend gültig. Trotz der Zeitverzögerung sei auf erfreuliche Erfolge, nämlich auf den ersten Einsatz neuer Systeme (z. B. die bedarfsgesteuerten Bussysteme RUFBUS und RETAX in Friedrichshafen und Wunstorf), hinzuweisen, auch habe die Fortschreibung des Programms faktisch und kontinuierlich auf Sitzungen des Sachverständigenkreises „Nahverkehrsforschung" und der jährlichen Statusseminare stattgefunden. Die förmliche Fortschreibung werde folgen, sobald die mittelfristige Finanzplanung für den Bereich „Bodengebundener Transport und Verkehr" festliege.

Die Entgegnung des Bundesministers überzeugt nicht. Selbst wenn das allgemeine Ziel des Programms noch weitgehend gültig sein sollte, hätte es nach Ablauf des Programmzeitraumes aus den obengenannten Gesichtspunkten einer aktualisierten, vom Bundesminister verantwortlich getragenen Programmfortschreibung bedurft. Sitzungen von Sachverständigen können hierfür kein Ersatz sein.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der Bundesminister die bislang fehlende Programmfortschreibung nicht länger aufschieben und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen sollte.

Im übrigen sind diese Fördermaßnahmen erst dann erfolgreich, wenn ihre Ergebnisse ohne Förderung durch den Bundesminister praktisch angewendet werden und den erwarteten Beitrag zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs leisten.

35.2 Kabinenbahnen

35.2.1 Unwirtschaftliche Parallelförderung

Im Rahmen des Programms fördert der Bundesminister auch die Entwicklung von drei automatisch betriebenen, spurgeführten Kabinenbahnsystemen (C-Bahn, H-Bahn, M-Bahn). Hierfür hat er bis zum Jahre 1980 (einschließlich) 175 Mio. DM ausgegeben. Die Förderung soll dazu beitragen, öffentlichen Personennahverkehr und Individualverkehr zu entflechten (aufgeständerte Fahrwege) und damit den Schwierigkeiten zu begegnen, die sich aus der gemeinsamen Nutzung des Straßenraums durch Busse, Bahnen und Pkw ergeben.

Der Bundesminister förderte im einzelnen

- seit dem Jahre 1972 die C-Bahn (Fördersumme insgesamt 108 Mio. DM), die als Hängebahn, als Standbahn und als Doppelbahn an einem Fahrbalken betrieben werden kann;
- seit dem Jahre 1973 die als Hängebahn ausgelegte H-Bahn (Fördersumme bisher 48 Mio. DM);
- seit dem Jahre 1975 die M-Bahn (Fördersumme bisher 19 Mio. DM), eine Standbahn, die sich von den beiden anderen Systemen im wesentlichen durch die neuartige Antriebstechnik (elektrisches Wanderfeld im Fahrweg) unterscheidet.

Aus finanziellen Gründen ist — entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundesministers — die Förderung der C-Bahn noch vor der Betriebserprobung Ende 1981 eingestellt worden. Die beiden übrigen Bahnen sollen bis zur Einsatzreife weitergefördert werden.

Der Bundesrechnungshof hält die Förderung der drei verschiedenen technischen Lösungen für das Verkehrssystem Kabinenbahnen wirtschaftlich nicht für vertretbar. Die notwendigen Erkenntnisse über die Eignung von Kabinenbahnen für den öffentlichen Personennahverkehr hätten auch durch Förderung nur einer der drei Entwicklungen gewonnen werden können, denn die Lösung der offenen Fragen (Wirtschaftlichkeit, Akzeptanz, städtebauliche Einpassung aufgeständerter Fahrwege, Vandalismus bei personalfreiem Betrieb) ist nicht entscheidend von der speziellen Technik der einzelnen Konzepte abhängig. Dies gilt auch für die sich aus der automatischen Betriebsführung ergebenden grundsätzlichen Probleme (z. B. Sicherheitsanforderungen), die im übrigen nicht kabinenbahntypisch sind, so daß sich hierzu noch fehlende Erkenntnisse bereits aus den — ebenfalls vom Bundesminister geförderten — Untersuchungen und Entwicklungen zur Automatisierung von U- und S-Bahnen ergeben.

Der Bundesminister hat erklärt, die Förderung der Parallelentwicklung sei im Programm vorgesehen, um die Vielzahl der Verkehrsgebiete unterhalb der Schwelle des Einsatzes von S-Bahnen, U-Bahnen und Stadtbahnen abzudecken. Insofern sei es konsequent, mit der C-Bahn eine Kleinkabinenbahn und mit H-Bahn und M-Bahn je eine Großkabinenbahn mit Vorteilen in Hochlage und Tunnel zu fördern.

Dem steht entgegen, daß sich nach der Systembeschreibung bereits die am längsten geförderte C-Bahn für die unterschiedlichsten Einsatzbereiche (Bedarfs- und Linienverkehr, Netze und Pendelstrecken, Klein- und Großkabinen) eignet. Auch bei den beiden übrigen Bahnen sind die Einsatzbereiche in erster Linie nicht vom technischen System, sondern von der Auslegung (z. B. Ausstattung und Dimensionierung im Einzelfall) bestimmt. Ein Verzicht auf die parallele Förderung hätte — im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage — die finanziellen Möglichkeiten, ein Kabinenbahnsystem bis zur Einsatzreife zu fördern, wesentlich verbessert.

35.2.2 Zu aufwendige Ausstattung der Versuchsanlagen

Zur technischen Erprobung der Kabinenbahnen hat der Bundesminister den Bau je einer Versuchsanlage für die drei Kabinenbahnen gefördert. Alle Versuchsanlagen sind mit mehreren, komplett für den praktischen Betrieb mit Aufzügen, Abfertigungseinrichtungen, Fernsehüberwachung, Fahrkartenautomaten ausgerüsteten Stationen ausgestattet. Auch ist eine große Zahl von Kabinen (z. B. 12 C-Bahn-Kabinen) mit kompletten Innenausstattungen (einschließlich Heizung, Beleuchtung und Kommunikationseinrichtungen) gebaut worden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geht die Ausstattung dieser Versuchsanlagen (einschließlich der Anzahl der Kabinen) weit über das für eine technische Erprobung erforderliche Maß hinaus. Der Aufwand war nicht notwendig, um Aussagen über Verschleiß, Unterhalt, Funktionssicherheit und Verbesserungsmöglichkeiten zu erhalten und die technische Reife nachzuweisen.

Der Bundesminister hat erwidert: Die Erprobungsanlagen dienten auch ersten Akzeptanztests und Vorversuchen für die Zulassung. Labormodelle seien nicht geeignet, zukünftige Betreiber und Benutzer von der Attraktivität neuer Verkehrssysteme zu überzeugen. Zu den vom Bundesrechnungshof angeführten Beispielen für zu aufwendige Ausstattungen hat der Bundesminister lediglich ausgeführt, diese träfen größtenteils so nicht zu.

Der Stellungnahme des Bundesministers stehen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes entgegen. Die Ziele der technischen Erprobung können, selbst wenn erste Akzeptanztests und Vorversuche für die Zulassung schon in diese Entwicklungsphase einbezogen werden, die aufwendige Ausstattung der Versuchsanlagen nicht rechtfertigen. Die in diesem Entwicklungsstadium notwendigen Erkenntnisse wären (wie bereits dargestellt) auch zu erzielen gewesen, wenn die Ausstattung auf das für die Erprobung notwendige Maß beschränkt worden wäre.

35.2.3 Förderung von betrieblichen Demonstrationsanlagen ohne hinreichende Untersuchung ihres Nutzens für das Programm

Der Bundesminister hatte zur betrieblichen Erprobung und zum Nachweis der betrieblichen Reife die Förderung von je einer Demonstrationsanlage (Probebetrieb im anwendungsnahen Einsatz) für die drei Kabinenbahnen vorgesehen. Die Förderung einer C-Bahn-Demonstrationsanlage in Hamburg ist inzwischen aus finanziellen Gründen eingestellt worden (vgl. Nr. 35.2.1). Mit Zuschüssen des Bundesministers in Höhe von 850 000 DM wurde jedoch ein „Cabinenlift" (s. Nr. 35.2.3.3) erstellt. Eine Kabinenbahn-Pendelstrecke (s. Nr. 35.2.3.4) ist im Bau; die Fördersumme beträgt rd. 11,7 Mio. DM.

35.2.3.1

Der Bundesrechnungshof hat zwar die Notwendigkeit der Förderung derartiger Demonstrationsanlagen nicht generell in Zweifel gezogen, aber auf folgendes hingewiesen:

Der Bundesminister hat in den beiden hier in Rede stehenden Fällen die Gesamtkosten der Anlage bezuschußt. Berechnungsgrundlage für die Zuwendungen des Bundesministers sollten jedoch nur die durch die zu demonstrierende Technologie verursachten Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Ausführung sein. Die Erwiderung des Bundesministers, in beiden Fällen entsprächen diese Mehrkosten den Gesamtkosten der Anlagen, da das vorhandene Straßennetz als Verkehrsverbindung in konventioneller Ausführung anzusehen sei, kann nicht — wie sich im einzelnen aus Nr. 35.2.3.3 und 35.2.3.4 ergibt — überzeugen. In beiden Fällen war eine direkte Transportverbindung notwendig oder zumindest nützlich. Eine direkte Straßenverbindung fehlte.

35.2.3.2

Die vorliegenden Kosten-Nutzen-Analysen können die Förderung der Demonstrationsanlage nicht begründen. In ihnen wird zwar der Nutzen für Betreiber und Fahrgäste dargestellt, nicht aber der für das Programm.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, in jedem Einzelfall darzustellen, welche Erkenntnisse für das Förderprogramm von der jeweiligen Anlage zu erwarten sind und ob diese eine Förderung aus dem Haushalt des Bundesministers und gegebenenfalls die Höhe des Fördersatzes rechtfertigen.

Im einzelnen:

35.2.3.3 Cabinenlift — Horizontalfahrstuhl zur Ver- und Entsorgung im Krankenhausbereich

Ein Landkreis hatte rd. 600 m vom Hauptgebäude eines Krankenhauses entfernt eine Nachsorgeklinik errichtet. Da diese als reines Bettenhaus gebaut war, hing ihre Funktionsfähigkeit von einer direkten Verbindung mit dem Hauptgebäude ab. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sprachen für eine Ausführung dieser Verbindung als automatische Hängebahn. Der Kreis hatte dafür 1,2 Mio. DM zur Verfügung gestellt; auf Anregung des seit dem Jahre 1972 geförderten Kabinenbahnentwicklers, der den Bau der Anlage zum Festpreis von rd. 2 Mio. DM angeboten hatte, beantragte und erhielt der Kreis den Restbetrag aus Forschungsfördermitteln des Bundesministers. Die Anlage wurde im Jahre 1976 fertiggestellt und vom Technischen Überwachungsamt nach den Aufzugsrichtlinien zugelassen.

Die Voraussetzungen für die Förderung haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht vorgelegen:

— Wichtige neue Erkenntnisse waren wegen der Konzeption der Anlage weder für eine Weiterentwicklung der verwendeten Kabinenbahntechnologie noch für die Ver- und Entsorgung in Krankenhäusern zu erwarten.

— Fördervoraussetzung ist u. a. ein mit der Projektdurchführung verbundenes hohes wirtschaftliches und technisches Risiko für den Antragsteller. Die Anlage bestand aus erprobten Komponenten. Durch die vertraglich zugesicherte Lieferung der Anlage zum Festpreis einschließlich der

kostenlosen Wartung für ein Jahr war ein besonderes Risiko des Kreises nicht gegeben.

— Eine Förderung ist nur notwendig, wenn das Projekt ohne Förderung nicht durchgeführt würde. Hier war nach der Baukonzeption eine direkte Transportverbindung zwischen Haupthaus und Nachsorgeklinik unerläßlich; es lag im Interesse des Kreises, die wirtschaftlichste Verbindung zu wählen.

Der Bundesminister hat nicht dargetan, welche konkreten Erkenntnisse aus der Förderung des „Cabinenliftes" erwartet oder gewonnen wurden. Im übrigen hat er entgegnet, das wirtschaftliche Risiko des Kreises habe in der Möglichkeit gelegen, daß die Anlage nicht funktioniert hätte. Der Kreis habe damals erklärt, er werde ohne Förderung die Verbindung zwischen den Häusern mit Krankenwagen und Kleinbussen herstellen. Die erste Zulassung und der beschränkt öffentliche Einsatz einer Kabinenbahn hätten durchaus im Interesse des Programms „Nahverkehrsforschung" gelegen.

Dem steht entgegen, daß nach dem Ergebnis einer vom Amt für Krankenhauswesen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Verkehrs- und Transportlösung mit Kraftfahrzeugen vor allem wegen der hohen Personalkosten ausschied.

35.2.3.4 Kabinenbahn-Demonstrationsanlage auf dem Gelände einer Universität

Der Bundesminister hat 11 686 000 DM (75 v. H. der Gesamtkosten) als Zuwendung für den Bau einer Kabinenbahn-Demonstrationsanlage bewilligt, die dem Zweck dienen soll, die beiden rd. 800 m voneinander entfernt liegenden Gebäudekomplexe einer Universität miteinander zu verbinden. Es handelt sich um eine rd. 1 km lange, einspurige Hängebahnstrecke mit Weiche und Doppelbahnsteig an den beiden Kopfstationen, auf der zwei durch Gleichstrom-Rotationsmotoren angetriebene, auf Gummirädern laufende Fahrzeuge verkehren sollen. Mit der Anlage (voraussichtliche Gesamtkosten 15,6 Mio. DM) sollen die beiden Universitätsteile als Einheit genutzt und sonst erforderliche Investitionen der Universität — ausweislich der Antragsunterlagen rd. 30 Mio. DM — eingespart werden können.

Die Anlage soll nach den Unterlagen des Bundesministers auch Vorteile für die betreffende Stadt (erhebliche Entlastung der örtlichen Verkehrssituation) und für den Anlagenhersteller (erweiterte Absatzmöglichkeiten beim Erfolg der Demonstrationsanlage) bringen. Im Interesse des Programms liege es, das System unter wirklichkeitsnahen Bedingungen mit Fahrgästen zu erproben und die Auswirkungen anfänglich zu erwartender Störungen wegen der eingeschränkten Öffentlichkeit gering zu halten.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung des Vorhabens beanstandet, da

— wesentliche Erkenntnisse über den Einsatz von Kabinenbahnen im öffentlichen Personennahverkehr wegen der Konzeption der Anlage nicht zu erwarten sind,

— das mit dem Bau der Anlage verbundene technische und wirtschaftliche Risiko (Fördervoraussetzung) gering einzuschätzen ist; es handelt sich um eine einfache Anlage aus Komponenten konventioneller Technik, deren Realisierbarkeit und Funktionsfähigkeit von vornherein keine grundsätzlichen Probleme erwarten ließ und

— Störungen in der Anfangsphase einer Einführung von Kabinenbahnen in den öffentlichen Personennahverkehren durch eine solche Demonstrationsanlage ohnehin nicht ausgeschlossen werden können.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, in dieser Entwicklungsphase gehe es nicht um die technische Erprobung von Komponenten, sondern um die Qualifikation des Gesamtsystems für die Betriebszulassung durch die technischen Aufsichtsbehörden und die Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Er habe der Förderung von betrieblichen Erprobungsanlagen für Kabinenbahnen in Höhe von 75 v. H. seinerzeit zugestimmt, da diese Anlagen zur Verwirklichung des Programms Nahverkehr notwendig seien.

Es ist nicht erkennbar, worin das erhebliche Interesse des Bundes an der hier geförderten Anlage bestand.

35.2.4

Der Bundesminister sollte im Interesse eines wirtschaftlichen Einsatzes der Fördermittel

— unwirtschaftliche Parallelförderungen vermeiden,

— die Ausstattung von Versuchsanlagen nur insoweit fördern, als es zum Erreichen der Versuchszwecke unbedingt erforderlich ist,

— die Förderung von Demonstrationsanlagen auf den durch Forschung und Entwicklung verursachten Anteil beschränken sowie den Nutzen der jeweiligen Anlage für das Förderprogramm eingehender analysieren.

35.3 Unwirtschaftliche Parallelförderung bedarfsgesteuerter Bussysteme

Mit der Förderung bedarfsgesteuerter Bussysteme will der Bundesminister besonders in verkehrsschwachen Zeiten und Regionen den Fahrzeugeinsatz an die aktuelle Nachfrage anpassen und damit das Verkehrsangebot verbessern. Nachdem zwei Unternehmen die Förderung der Entwicklung und Erprobung je eines derartigen, über Rechner gesteuerten Systems (RETAX und RUFBUS) beantragt hatten, ließ der Bundesminister — im wesentlichen durch die beiden Antragsteller — zunächst die Einsatzchancen von Bedarfsbussen in einer Durchführbarkeitsstudie untersuchen (Fördermittel insgesamt rd. 5 Mio. DM).

Im Verlaufe der Arbeiten an der Durchführbarkeitsstudie (in den Jahren 1974 bis 1976) haben sich die zunächst deutlich unterschiedlichen Systemkonzeptionen der beiden Entwickler, z. B. Haus-zu-Haus-Verkehr (RETAX) einerseits und feste Haltestellen (RUFBUS) andererseits, einander mehr und mehr

angenähert. Auch ist das ursprüngliche Konzept des reinen Bedarfsbetriebes mit zielreinem Verkehr zugunsten einer aus Bedarfs- und Linienverkehr kombinierten Betriebsweise verändert worden. Noch verbleibende Unterschiede beruhen weitgehend auf den unterschiedlichen Einsatzgebieten, die den Untersuchungen zugrunde lagen.

Ein unmittelbarer Vergleich der beiden Bedarfsbussysteme war im Arbeitsplan der Studie nicht vorgesehen und ist auch nicht durchgeführt worden. In den Schlußfolgerungen der Studie wird die Weiterentwicklung beider Systeme empfohlen.

Ergänzend hat der Bundesminister für 500 000 DM eine wissenschaftliche Begleituntersuchung über „die mit der Einführung neuer Verkehrsmittel verbundenen Dimensionen und Problemstellungen aus verkehrswissenschaftlicher, soziologischer, psychologischer und juristischer Sicht" in Auftrag gegeben. Er hat davon Erkenntnisse erwartet, die die technologische Entwicklung des Anrufbusses nachhaltig beeinflussen.

Der Bundesminister hat die weitere Förderung der Systeme RETAX und RUFBUS mit dem positiven Ergebnis der Durchführbarkeitsstudie begründet und dafür in den Jahren 1976 bis 1980 Zuwendungen in Höhe von rd. 50 Mio. DM gewährt. Der Betrag verteilt sich in etwa gleicher Höhe auf beide Entwickler, und zwar jeweils für die Komponentenentwicklung, einen kleinen und einen großen Probetrieb.

Der Bundesrechnungshof hat die parallele Förderung der Entwicklung beider Systeme als sachlich nicht begründet und unwirtschaftlich beanstandet. Für ihn sind weder in den Systemen noch in deren Anwendungsmöglichkeiten relevante Unterschiede erkennbar.

Zwar wird in der Durchführbarkeitsstudie — wie nach ihrer Anlage und der Beteiligung beider Entwickler zu erwarten — die Weiterentwicklung beider Systeme empfohlen, der Nutzen der Parallelförderung aber nicht dargetan. Die Unwirtschaftlichkeit zeigt sich insbesondere darin, daß der weitaus überwiegende Teil der Kosten nicht durch die Besonderheiten des jeweiligen Systems verursacht wird, sondern — neben den doppelten Betriebskosten — durch doppelten Sachaufwand (z. B. Betriebssteuerzentralen, Fahrzeuge mit Ausrüstung, Haltestellen mit Rufsäulen) und durch Untersuchungen identischer Probleme. Wesentliche andere technische Erkenntnisse konnten hierdurch nicht erzielt werden.

Der Bundesminister hat geltend gemacht, die in wesentlichen Bereichen unterschiedlichen Systemkonzepte seien ausschlaggebend für die Parallelförderung gewesen, es sei damals nicht möglich gewesen zu beurteilen, welches System sich am erfolgreichsten erweisen würde. Ideenkonkurrenz und Wettbewerb hätten nachweislich zu einer Senkung der Kosten für die Komponentenentwicklung der Systeme geführt. Ein Erfolg der Entwicklungen sei nur durch Abdeckung der ganzen Palette der Einsatzfälle möglich. Dafür seien zwei Einsatzfälle das Minimum gewesen.

Dem steht entgegen, daß bereits während der Arbeiten an der Durchführbarkeitsstudie die konzeptionelle Annäherung beider Systeme erkennbar war. Sie wurden auch als „hinsichtlich der verkehrlichen und betrieblichen Eignung gleichermaßen brauchbar" beurteilt. Die Notwendigkeit, beide Entwicklungen weiter zu fördern, ist daraus nicht abzuleiten. Es kommt hinzu, daß keines der beiden Systeme nach seiner Grundkonzeption von vornherein auf bestimmte Anwendungsfälle zugeschnitten war, und selbst die als jeweilige Besonderheit herausgestellten Fragestellungen (Anschlußsicherung an ein Linienverkehrsmittel oder Flächenbedienung ohne Fahrplananbindung) sollten bei beiden Entwicklungen untersucht werden. Auch sind vergleichbare Betriebsweisen (RETAX-Richtungsbandbetrieb, RUFBUS-Streckenband) entwickelt worden.

Eine auf der Parallelförderung beruhende Kostensenkung für die Komponentenentwicklung hat der Bundesrechnungshof nicht festgestellt. Vielmehr sind die Einzelkomponenten beider Systeme getrennt entwickelt und zudem später noch an die inzwischen vom Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe veröffentlichten Anforderungen angepaßt worden.

Die oben erwähnte vom Bundesminister in Auftrag gegebene wissenschaftliche Begleituntersuchung hat zwar zu einem 400 Seiten umfassenden Abschlußbericht geführt (allein die Zusammenfassung erstreckt sich über 100 Seiten). Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind darin aber wesentliche, für die weitere technologische Entwicklung des Bedarfsbussystems und die Einführung neuer Verkehrsmittel in den öffentlichen Personennahverkehr bedeutsame Aussagen nicht enthalten.

Jedenfalls können die vom Projektbegleiter des Bundesministers als „interessant" oder „bemerkenswert" bezeichneten Ergebnisse den für die Untersuchung aufgewendeten Betrag von rd. 500 000 DM nicht rechtfertigen. Danach ist etwa zum Untersuchungspaket „Kommunikationsstrukturen" ein „theoretisch/logisches Gedankengebäude" vorgelegt worden, „das sich mit der zunehmenden Ersetzung natürlicher Beziehungen durch technische Vermittlungssysteme befaßt". Es wurden u. a. selbstverständliche Erkenntnisse aufgezeigt, nämlich daß sich

— die Benutzung von Bedarfsbussen zur Schlechtwetter- und Winterzeit durch Umsteiger von Zweirädern erhöht,

— das Verkehrsangebot mit zunehmender Entfernung vom Zentrum verschlechtert,

— das Bedarfsbussystem durch flankierende Maßnahmen absichern läßt und

— eine Verschlechterung der Staatsfinanzen auf die Verkehrsausgaben auswirkt.

Der Bundesminister wird künftig verstärkt darauf zu achten haben, daß die unwirtschaftliche Förderung paralleler Entwicklungen vermieden und der Gegenstand begleitender Untersuchungen möglichst genau vorgegeben wird.

35.4 Entbehrliche Förderung der Weiterentwicklung von Standardlinienbussen

Der Bundesminister hat die Weiterentwicklung der im öffentlichen Personennahverkehr eingesetzten Standardlinienbusse in den Jahren 1974 bis 1980 mit Zuwendungen von insgesamt rd. 15 Mio. DM gefördert. Er hat dabei Entwicklungsarbeiten sowie den Bau je eines Prototyps des Stadt- und Überlandlinienbusses und eines Niederflurgelenkbusses voll finanziert, von den über den Serienpreis eines Standardlinienbusses hinausgehenden Herstellkosten für den Bau von je zehn Stadtlinienbussen bei zwei Busherstellern 75 v. H. übernommen und fünf Herstellern zum Bau von 21 Überlandlinienbussen je 600 000 DM „zur Abdeckung der erhöhten Rüstkosten für die Nullserie" zur Verfügung gestellt.

Mit der Förderung will der Bundesminister zur Entwicklung einer Nachfolgegeneration für den vorhandenen Standard-Linienbus beitragen, der — ohne staatliche Förderung — nach einer Empfehlung des vom Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) gebildeten Arbeitskreises „Standard-Linienbus" seit dem Jahre 1967 (Prototyp VÖV I) gebaut wird. Im wesentlichen soll dieser an den neuesten Stand der Technik angepaßt, auch soll beim Stadtbus der Wagenfußboden zur Erleichterung des Ein- und Ausstieges abgesenkt werden. Es ist beabsichtigt, bewährte Bauteile, wie Motoren, Achsen und Getriebe, soweit wie möglich weiter zu verwenden.

Schon vor Beginn der Förderung durch den Bundesminister ist im Zuge der Weiterentwicklung des Busses VÖV I der Prototyp eines Busses mit abgesenkter Fußbodenhöhe und kleineren Rädern und mit ausschließlich in Fahrtrichtung ausgerichteten Sitzen („Urbanbus") vorgestellt und im Jahre 1973 von einem Unterausschuß des VÖV-Kraftfahrzeugausschusses ein umfangreicher Anforderungskatalog für ein Standard-Linienbus-II-Konzept ausgearbeitet worden.

Der Bundesrechnungshof hält die Förderung im wesentlichen aus folgenden Gründen nicht für gerechtfertigt:

Die Finanzierungskompetenz des Bundes für die Förderung der Entwicklung von Standard-Linienbussen ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz die Forschungsförderung hier nicht begründen, da Busse nicht zu den nach diesem Gesetz förderungsfähigen Investitionen zählen. Auch arbeitete der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe bereits vor Beginn der Förderung durch den Bundesminister an der Entwicklung einer Nachfolgegeneration, so daß entsprechende Anstöße des Bundesministers sich erübrigten. Der Vollfinanzierung von Entwicklungsarbeiten steht entgegen, daß — auch nach Auffassung des Bundesministers — mit den Fördermaßnahmen grundsätzlich Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden soll. Auch liegt die Entwicklung einer neuen Busgeneration im wesentlichen im Interesse der Verkehrsbetriebe. Warum dennoch von Eigenbeteiligungen abgesehen wurde, ist ungeklärt. Mit der Förderung des Baues von 20 Stadt- und 21 Überlandlinienbussen hat der Bundesminister die ihm vom Haushaltsplan vorgegebenen (Vorwort zum Epl. 30) Grenzen der Forschungsförderung (Beschränkung auf Prototypen) überschritten. Im übrigen läßt sich in den mit der Förderung angestrebten Änderungen ein besonderes wissenschaftlich-technisches Risiko nicht erkennen.

Nach Auffassung des Bundesministers ergibt sich die Finanzierungskompetenz des Bundes aus dem „Kompetenzprinzip der ‚Natur der Sache' in seiner besonderen Ausformung ‚überregionale Wirtschaftsförderung'". Zur technischen Erprobung in verschiedenen Einsatzfällen und Sammlung praktischer Erfahrungen bei einer später zu erwartenden Stückzahl von 20 000 Fahrzeugen sei die Förderung von Bau und Erprobung von je 20 Prototypen des Stadt- und Überlandlinienbusses gerechtfertigt. Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, der Standardbus sei „die Schlüsselkomponente zur Integration einzelner Komponenten, wie Fahrzeuge, Fahrweg, Haltestelle und Betriebszentrale, zu einem abgestimmten Gesamtsystem, wie sie im Programm Nahverkehrsforschung genannt wird". Insofern sei die Förderung zur Programmverwirklichung erforderlich gewesen. Die Busindustrie sei insbesondere wegen der mit der Fertigung einer neuen Busgeneration verbundenen hohen Investitionen nicht bereit gewesen, die Standardisierung auf eigene Kosten fortzuführen. Auch habe — entgegen dem ersten Anschein — durchaus ein erhebliches technisches Risiko bestanden. So fehle immer noch ein betrieblich befriedigender kleiner Reifen, der Voraussetzungen für das Konzept des Stadtlinienbusses mit abgesenkter Fußbodenhöhe sei.

Die Auffassung des Bundesministers überzeugt nicht.

Der Bundesrechnungshof hält weiter an seinen Zweifeln hinsichtlich der Finanzierungskompetenz des Bundes fest; zumal das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Busse nicht zu den förderungsfähigen Investitionen zählt. Diese Frage kann jedoch dahingestellt bleiben, denn die Maßnahme war jedenfalls nicht notwendig. Das Nachfragepotential der im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe zusammengeschlossenen Unternehmen hätte ausgereicht, die als notwendig angesehenen Innovationen anzuregen. Einer Förderung durch Zuwendungen des Bundesministers bedurfte es deshalb nicht. Der zu erwartende Umsatz eines geförderten Produktes kann allenfalls das Interesse der in Betracht kommenden Hersteller an dieser Entwicklung, aber nicht die Förderung einer größeren Anzahl von Prototypen begründen. Das vom Bundesminister angeführte Beispiel für das Vorliegen eines erheblichen technischen Risikos führt allenfalls zu der Frage, ob es wirtschaftlich war, vom Jahre 1974 an das Konzept eines Busses mit abgesenktem Fußboden zu fördern, obwohl die entscheidende Komponente — der kleine Reifen — bis heute noch nicht in betrieblich befriedigender Ausführung verfügbar ist.

Der Bundesminister sollte die vom Bundesrechnungshof dargelegten Gesichtspunkte beachten.

35.5 Mängel bei der Förderung von DUO-Bussen

Der Bundesminister fördert die Entwicklung und Erprobung sogenannter DUO-Busse in der Erwartung, damit einen Beitrag zur Verringerung der Erdölabhängigkeit und zur Lärmminderung im öffentlichen Personennahverkehr zu leisten. Mit den DUO-Bussen, die über zwei Antriebsquellen (Diesel-, Elektromotoren) verfügen, sollen die Nachteile der heutigen O-Busse (Bindung an die Oberleitung, hohe Infrastrukturkosten) und Dieselbusse (Umweltbelastung, Erdölabhängigkeit) dadurch gemindert werden, daß die Fahrzeuge auf hochbelasteten Strecken im Innenstadtbereich — über die Oberleitung versorgt — elektrisch betrieben werden, im flächenhaft verteilten Verkehr der Außenbezirke hingegen mit Batterie oder Dieselantrieb fahren. Der Bundesminister hat für die Fördermaßnahmen einschließlich vorbereitender und begleitender Untersuchungen in den Jahren 1974 bis 1980 rd. 23,5 Mio. DM ausgegeben.

Mit Fördermitteln ist zunächst ein Fahrzeug mit Oberleitungs-/Batterieantrieb entwickelt, gebaut und erprobt worden. Diese Arbeiten führten zu dem Vorschlag, wegen der vorerst nicht befriedigend lösbaren technischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Batterieantriebs (begrenzte Lebensdauer und großes Gewicht der Batterie, hohe Herstellkosten) den DUO-Bus mit alternierendem Oberleitungs-/Dieselantrieb als Übergangslösung zu entwickeln.

Der Bundesminister hat daraufhin für einen kleinen Probebetrieb auf einer Linie der Stadt Esslingen den Bau von zwei Standardbussen mit Oberleitungs-/Batterieantrieb, zwei Standardbussen mit Oberleitungs-/Dieselantrieb und einem Gelenkbus mit Oberleitungs-/Dieselantrieb gefördert. Die fünf Busse sind seit Mitte 1979 im Verkehrsbetrieb eingesetzt. Ende 1980 lagen noch keine Erprobungsergebnisse vor.

Bereits im August 1979 hat der Bundesminister für die Durchführung eines Referenzbetriebes mit DUO-Bussen in der erwähnten Stadt 13,5 Mio. DM (= 75 v. H. der Gesamtkosten) für die Umstellung des vorhandenen Fuhrparks (13 O-Busse, 27 Standardbusse, 3 Diesel-Gelenkbusse) auf Busse mit Oberleitungs-/Dieselantrieb (40 Zweiachser und 10 Gelenkbusse) bewilligt. Der Referenzbetrieb hat bisher noch nicht begonnen.

In einer vom Bundesminister in Auftrag gegebenen Untersuchung, in der das DUO-Bussystem mit einem bestehenden Straßenbahn-/Dieselbussystem und einem Oberleitungsbus-/Dieselbussystem verglichen worden ist, wird darauf hingewiesen, daß die betrieblichen Vorteile des DUO-Bussystems auch mit einem reinen Dieselbussystem zu erreichen sind, wenngleich ohne die Möglichkeit, im Innenstadtbereich abgasfrei und leise zu fahren. In einer weiteren Studie wird im Vergleich der Kosten und Wirksamkeiten zwischen DUO-Bussen in der Oberleitungs-Diesel-Version und anderen Bussystemen (z. B. dem reinen Dieselbusbetrieb) das DUO-Bussystem insgesamt als konkurrenzfähig bezeichnet. Die Jahresgesamtkosten der DUO-Busse werden deutlich höher, deren Wirksamkeiten im Bereich „Allgemeinheit" besser, im Bereich „Benutzer" etwa gleich und im Bereich „Betreiber" schlechter als bei einem Dieselbussystem eingeschätzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderungsmaßnahmen des Bundesministers beanstandet.

Die Förderung von Bau und Erprobung des Experimentalfahrzeuges mit Oberleitungs-/Batterieantrieb war nicht erforderlich, da nach dem bekannten Stand der Batterietechnik ein Einsatz dieser Antriebsart in der Verkehrspraxis auf absehbare Zeit nicht in Betracht kommt. Aus diesem Grund hätte auch auf die Förderung von Bau und Erprobung der zwei DUO-Busse mit Oberleitungs-/Batterieantrieb im Rahmen des kleinen Probebetriebes verzichtet werden sollen, zumal die vorhergehenden Untersuchungen bestätigt hatten, daß die Batterietechnik für den Antrieb von Verkehrsmitteln im öffentlichen Personennahverkehr noch nicht ausreicht.

Ferner hat der Bundesminister vor der Förderung der als Übergangslösung vorgeschlagenen Oberleitungs-/Dieselversion nicht hinreichend untersuchen lassen, ob damit der von ihm angestrebte Beitrag zur größeren Erdölunabhängigkeit, zur Minderung des Lärms und der Schadstoffbelastung überhaupt zu erreichen war. Aus den Untersuchungen ist dies jedenfalls nicht herzuleiten.

Zum Förderziel einer größeren Erdölunabhängigkeit fehlen aussagefähige Berechnungen oder zumindest fundierte Schätzungen. Die mit dem zweiten Antrieb verbundene Gewichtszunahme der Fahrzeuge (rd. 1,3 t beim Standard-Linienbus) führt notwendig zu einem insgesamt höheren Energieverbrauch.

Die in den Untersuchungen erwähnten Wirksamkeitsverbesserungen im Bereich „Allgemeinheit", die vor allem auf einer sehr hohen Bewertung der Lärmminderung beruhen, können nur in geringem Ausmaß dem DUO-Bussystem zugerechnet werden, da Vergleichsbussysteme einen sehr hohen Anteil alter Busse ohne Motorkapselung aufwiesen. Die Lärmwerte moderner Diesel-Stadtlinienbusse liegen dagegen sowohl bei beschleunigter Vorbeifahrt als auch beim Rundumgeräusch innerhalb der Toleranzen, die für die Lärmwerte des Elektroantriebes beim DUO-Bus im Lastenheft vorgeschrieben sind. Auch die Schadstoffemissionen von Diesel-Stadtbussen sind in den letzten Jahren stark reduziert worden. Da der Schadstoffanteil des Linienverkehrs an der Gesamtbelastung durch den Kfz-Verkehr ohnehin nur mit 1 v. H. geschätzt wird, dürfte die Minderung der Schadstoffbelastung in den Innenstädten durch den Einsatz von DUO-Bussen kaum meßbar sein.

Die Untersuchungen lassen im übrigen nicht erkennen, ob mit einem breiten Einsatz von DUO-Bussen in der Verkehrspraxis überhaupt zu rechnen ist. Die Einsatzchancen werden hauptsächlich dort gesehen, wo bestehende kombinierte Systeme umgestellt werden können. O-Bus/Dieselbussysteme gibt es in der Bundesrepublik Deutschland, außer in Esslingen, nur noch in zwei Städten, von denen in einer die

Umstellung wegen des gut ausgebauten Oberleitungsnetzes ausscheidet. In wie vielen der 22 Städte mit Straßenbahn/Dieselbussystemen die Voraussetzungen für eine Umstellung auf ein DUO-Bussystem gegeben sind, ist nicht untersucht worden.

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf diese Gesichtspunkte die Förderentscheidung des Bundesministers für den Referenzbetrieb in Esslingen als voreilig und nicht gerechtfertigt angesehen und den Bundesminister gebeten, die Entscheidung zu überprüfen.

Der Bundesminister hat entgegnet, aus der Sicht des Zeitpunktes der Bewilligung sei eine Entscheidung weder voreilig noch ungerechtfertigt gewesen, da es gegolten habe, die Fortsetzung des Vorhabens rechtzeitig einzuleiten und einen unterbrechungslosen Übergang vom kleinen Probebetrieb zum Referenzbetrieb vorzubereiten. Er werde jedoch die Förderentscheidung nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes noch vor Beginn dieses Betriebes überprüfen. Die Begründung des Bundesministers für die Förderentscheidung vermag nicht zu überzeugen. Er sollte die Förderung der vorbereitenden Arbeiten für den Referenzbetrieb in Esslingen einstellen und die angekündigte Überprüfung seiner Förderentscheidung nunmehr vornehmen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

(Einzelplan 31)

36 Studentenwohnraumförderung

(Kapitel 31 05 Titel 882 05)

36.0

Bei dem durch Zuwendungen des Bundes geförderten Studentenwohnraumbau hat der Bundesrechnungshof Mängel der Bedarfsermittlung, der Bewilligung und Mittelzuweisung sowie der Abrechnung festgestellt.

36.1

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung von Maßnahmen des Studentenwohnheimbaues mit Zuwendungen. Diese werden auf der Grundlage von Richtlinien des Bundes und der Länder sowie zahlreicher die Richtlinien ergänzender und interpretierender Beschlüsse des Bund-Länder-Ausschusses „Studentenwohnraumförderung" bewilligt und abgerechnet. Danach tragen Bund und Land je 50 v. H. der durch Drittmittel nicht gedeckten Kosten einer Maßnahme. Die Richtlinien enthalten für verschiedene Wohnformen Kosten- und Flächenrichtwerte. Neu- und Ausbauten werden vom Bund in der Regel nach dem Richtwertverfahren gefördert, bei dem ein fester Betrag insbesondere für die Bauwerks- und Einrichtungskosten gewährt wird, während für die von der Örtlichkeit abhängigen Sonderfaktoren die tatsächlichen Ausgaben anteilig finanziert werden. Die Maßnahmen können auch durch Zahlung gesamtkostenbezogener Pauschbeträge gefördert werden. Dieses Pauschbetragsverfahren schließt sowohl eine Nachfinanzierung bei Kostenerhöhungen als auch die Rückzahlung von Bundesmitteln bei Kostenverringerungen aus, sofern sich die Zahl der Wohnheimplätze nicht verändert.

Empfänger der Bundeszuwendungen sind die Länder, die ihrerseits den Bauträgern Gesamtbewilligungsbescheide erteilen, sofern sie nicht in einzelnen Fällen selbst Bauträger und Eigentümer der Objekte sind.

Da sich der Bund aus der Mischfinanzierung der Studentenwohnraumförderung zurückzieht, sieht der Bundesrechnungshof von einer Erörterung offener Grundsatzfragen der Förderung ab.

Erhebungen beim Bundesminister und in den Ländern über den Studentenwohnraumbau haben folgende wesentliche Mängel ergeben:

36.2 Mängel der Bedarfsermittlung

Der Bundesminister hat mehrfach Studentenwohnheimprojekte gefördert, ohne daß dies dem gemeinsamen Förderungsplan des Bundes und der Länder für den Studentenwohnraum entsprach. Obwohl dieser als Ausbauziel eine Wohnplatzquote von 15 v. H. der Studienplätze vorsieht, hat der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, daß der Bundesminister in sechs Fällen Wohnheime auch an Hochschulstandorten gefördert hat, an denen bereits für 15,3 bis 30,5 v. H. der eingeschriebenen Studenten Wohnheimplätze vorhanden waren. Der Bundesminister hat sich in seinen Förderungsbegründungen für drei der sechs Fälle auf den Förderungsplan berufen, obwohl die dort für die betreffenden Hochschulstandorte genannten Zielwerte bereits erreicht oder sogar überschritten waren. Die ebenfalls nicht gerechtfertigten Zuschußbewilligungen für die drei anderen Wohnheimprojekte an einem Hochschulstandort hat der Bundesminister in Kenntnis eines — weit überdurchschnittlichen — Versorgungsstandes von 30,5 v. H. damit begründet, daß ausreichende Mittel zur Verfügung gestanden hätten.

Der Bundesrechnungshof hat die nicht dem Förderungsplan entsprechenden Zuwendungen in Höhe von rd. 10 Mio. DM beanstandet. Sie waren mit den Grundsätzen einer ausgewogenen Versorgung der Universitäten mit Studentenwohnheimen nicht zu vereinbaren und um so weniger gerechtfertigt, als an anderen Hochschulstandorten der jeweiligen Länder noch ein erheblicher Bedarf an Wohnheimplätzen bestand. So wiesen die Länder, in denen die sechs Heime gefördert wurden, im jeweils maßgebenden Landesdurchschnitt nur eine Wohnplatzquote von 10,8 bis 12,9 v. H. bezogen auf die Gesamtzahl der eingeschriebenen Studenten auf. In sieben Bundesländern waren im Wintersemester 1980/81 an 71 Hochschulstandorten zum Teil für erheblich

weniger als 10 v. H. der Studierenden Wohnheimplätze vorhanden. Der erhebliche Bedarf an diesen Orten hätte daher vorrangig gefördert werden sollen.

Der Bundesminister hat die beanstandeten Förderungen damit begründet, daß die Daten des Förderungsplans insbesondere deshalb nicht mehr für alle Hochschulstandorte dem tatsächlichen Bedarf entsprochen hätten, weil sie sich an den Studienplatzzahlen und nicht an den — meist höheren — tatsächlichen Studentenzahlen orientierten. Zudem läge das Initiativrecht bei den Ländern und der Bund habe nur geringe rechtliche Möglichkeiten, auf ein ausgeglichenes Wohnplatzangebot hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung nicht für stichhaltig, weil sich die von ihm festgestellten Wohnplatzquoten schon auf die tatsächlich eingeschriebenen Studenten beziehen und weil die Hälfte der beanstandeten Förderungen in Kenntnis eines weit überdurchschnittlichen Versorgungsstandes mit reichlich vorhandenen Bundesmitteln begründet wurde. Darüber hinaus ist er der Auffassung, daß die Förderungsrichtlinien sehr wohl — unbeschadet des Initiativrechts der Länder — einen bedarfsgerechten Einsatz der Bundesmittel ermöglicht hätten.

36.3 Mängel der Bewilligung und der Mittelzuweisung

36.3.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister in sechs Fällen mit insgesamt rd. 4 Mio. DM den Erwerb von Baugrundstücken gefördert, die für den Studentenwohnheimbau wirtschaftlich nicht geeignet waren. Es waren überdurchschnittlich hohe Grundstückspreise zu entrichten (teilweise erzielten Gebietskörperschaften ungerechtfertigte Zwischenerwerbsgewinne). Die zulässigen baulichen Nutzungsmöglichkeiten waren zu gering; hinzu kamen aufwendige baurechtliche Auflagen. Außerdem mußten außergewöhnlich hohe Erschließungskostenbeiträge geleistet werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderungen beanstandet. Nach seiner Auffassung hätte eine Mitfinanzierung dieser Vorhaben abgelehnt werden müssen, nachdem bereits aus den Antragsunterlagen der Länder zu erkennen war, daß die Vorhaben unwirtschaftlich waren.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zutreffen. Die überdurchschnittlich hohen Grundstückskosten habe der Bund akzeptiert, weil die Wohnraumversorgung der Studenten unter allen Umständen hätte gewährleistet werden müssen und es an den betreffenden Hochschulstandorten keine anderen Grunderwerbsmöglichkeiten gegeben habe.

Der Bundesrechnungshof läßt diese Begründung dahingestellt. In allen sechs Fällen haben jedenfalls die Universitätsstädte Preise gefordert, die unter Berücksichtigung des vorgesehenen Zwecks als überhöht anzusehen waren, Ermäßigungsanträge der Wohnheimträger abgelehnt, ein weit unter den Werten der Baunutzungsverordnung liegendes Maß der Grundstücksnutzung bestimmt und trotz der dadurch ausreichend großen Grundstücksflächen die Unterbringung der Kfz-Stellplätze in aufwendigen Tiefgaragen verlangt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß auch die Universitätsstädte ein Interesse daran haben müssen, nach ihren Kräften zur Milderung der studentischen Wohnungsnot beizutragen.

36.3.2

Bei drei anderen Baugrundstücken, die dem jeweils antragstellenden Land gehören und den Wohnheimträgern im Wege des Erbbaurechts zur Verfügung gestellt wurden, hat der Bundesminister kapitalisierten Erbbauzins von insgesamt rd. 1,9 Mio. DM in die förderungsfähigen Gesamtkosten einbezogen und zur Hälfte bezuschußt, obwohl die Kapitalisierungsbeträge in Anbetracht der geringen Laufzeit des Erbbaurechts von den Ländern um insgesamt rd. 745 000 DM zu hoch berechnet worden waren. Die Länder hatten in diesen Fällen dem Bundesminister den auf eine Laufzeit des Erbbaurechts von 99 Jahren abgestellten Kapitalisierungshöchstbetrag in Rechnung gestellt, während die vertraglich vereinbarte Laufzeit nur 53 bzw. 75 Jahre beträgt.

Der Bundesrechnungshof hat die Mitfinanzierung der überhöhten Kapitalisierungsbeträge beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, die zuviel gezahlten Bundesmittel von den Ländern zurückzuverlangen. In einem Fall ist dies geschehen. Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die Überzahlungen des Bundes auch in den beiden anderen Fällen ausgeglichen werden.

36.3.3

Der Bundesminister hat entgegen den Förderungsrichtlinien in mehreren Fällen die bewilligten Zuwendungen zu einem Zeitpunkt an die Länder ausgezahlt, zu dem sie noch nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet werden konnten. In einem Fall hat es sich dabei um Zuschüsse von 9,5 Mio. DM gehandelt, die dreieinhalb Jahre zu früh aus der Bundeskasse abgeflossen sind. Der Bundesminister hat, auch nachdem ihm die nicht zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel bekannt geworden war, weder die Bewilligungen widerrufen und die Zuwendungen zurückgefordert, noch hat er eine Verzinsung verlangt, wie es die Bewirtschaftungsgrundsätze des Bundes vorsehen. Durch die verfrühten Zahlungen sind dem Bund erhebliche finanzielle Nachteile entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, gegenüber den betroffenen Ländern Zinsforderungen — in einem neueren Fall von mehr als 300 000 DM — geltend zu machen.

Der Bundesminister hat die rechtlichen Beurteilungen des Bundesrechnungshofes anerkannt, die Zinsforderungen nachträglich geltend gemacht und erklärt, er werde weitere unzulässige Vorleistungen des Bundes verhindern. Für die zu frühen Zahlun-

gen hat er die Länder verantwortlich gemacht. Diese hätten ihn nicht davon unterrichtet, daß zum Zeitpunkt der Auszahlung eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht gewährleistet sein würde.

36.3.4

Nach den maßgebenden Bestimmungen für Zuwendungen sollen nur Vorhaben gefördert werden, mit denen noch nicht begonnen worden ist. Der Bundesminister hat aber auch drei Wohnheimprojekte mit insgesamt rd. 3 Mio. DM bezuschußt, von denen ihm bekannt war, daß sie zum Zeitpunkt der Bewilligung bereits fertiggestellt waren; er hat damit bewußt gegen die auch von den Ländern anerkannten Förderungsgrundsätze verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hat die unzulässigen Förderungen beanstandet.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß Kostenerstattungen des Bundes bei der Studentenwohnraumförderung nicht statthaft sind. Die beanstandeten Förderungen habe er im Rahmen seines Ermessens unter Zurückstellung von Bedenken vorgenommen; in späteren Fällen habe er sich aber nicht mehr an der Förderung derartiger Projekte beteiligt.

36.3.5

Bei einem Wohnheimneubau hat der Bundesminister drei Jahre nach der Bewilligung seine Förderung je Wohnheimplatz erhöht, obwohl ein Teil der Wohneinheiten bei weitem nicht die nach den Richtlinien notwendige Mindestgröße aufweist. Er hat damit gegen eine ausdrückliche „Feststellung" der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kostenrichtwerte" — an der er beteiligt war — gehandelt und 100 000 DM Bundesmittel zuviel bewilligt. Das Land hatte wegen der fehlenden Voraussetzungen mit dieser Bewilligung nicht ernstlich gerechnet.

Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes hin hat der Bundesminister auf eine — unzutreffende — positive Stellungnahme der Wohnheimberatungsstelle des Deutschen Studentenwerkes und auf den Finanzierungsanteil des Landes verwiesen. Dies vermag die unzulässige Nachbewilligung jedoch nicht zu rechtfertigen.

36.3.6

Eine andere Wohnheimanlage war auf Wunsch eines Landes vom Bund nach dem Pauschbetragsverfahren mitfinanziert worden, bei dem eine Nachfinanzierung bei späteren Kostenerhöhungen ausgeschlossen ist, wenn sich — wie in diesem Fall — die Zahl der Wohnheimplätze nicht erhöht hat. Dennoch hat der Bundesminister viereinhalb Jahre nach der ersten Bewilligung rd. 40 v.H. der Wohnheimplätze nach dem Richtwertverfahren nachfinanziert und entgegen den Grundsätzen der gemeinsamen Förderungsrichtlinien 832 000 DM zusätzlich bewilligt. Die Wohnanlagen wurden hierzu nominell in zwei Bauabschnitte geteilt und der sogenannte zweite Bauabschnitt als noch nicht begonnenes selbständiges Vorhaben angesehen. Die Nachfinanzierung ist nicht verständlich, nachdem sich der Bundesminister in gleichgelagerten Fällen — und anfangs auch in diesem Fall — zu Recht ablehnend verhalten hatte.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Trennung in zwei Bauabschnitte sachlich nicht gerechtfertigt war. Er hat deshalb die Nachfinanzierung als unzulässig beanstandet.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß ein derartiges Vorgehen bisher noch nicht praktiziert wurde. Er sei in diesem Fall von der Zulässigkeit der Maßnahmentrennung ausgegangen, da er den Angaben des Landes habe vertrauen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung angesichts der dem Bundesminister zum Zeitpunkt der Nachfinanzierung bekannten Sachverhalte für nicht stichhaltig.

36.4 Mängel der Abrechnung

Infolge ungenügender Kenntnis der maßgebenden Vorschriften wurden die Schlußverwendungsnachweise von den Wohnheimträgern nicht selten fehlerhaft erstellt, was nach den bisherigen Feststellungen des Bundesrechnungshofes regelmäßig zur Berechnung überhöhter Bundeszuschüsse geführt hat. Der Bundesminister ist weitgehend darauf angewiesen, daß die zuständigen Behörden der Länder bei der Prüfung der Verwendungsnachweise derartige Fehler erkennen und korrigieren. Er selbst kann die Abrechnungen häufig nur unzureichend beurteilen, weil ihm nach den Bewilligungsbedingungen nur die Ergebnisse dieser Prüfungen mitzuteilen sind. Aber auch wenn aus den dem Bundesminister mitgeteilten Daten eine überhöhte Inanspruchnahme von Bundesmitteln zu erkennen war, hat er die fehlerhaften Abrechnungen — offenbar ungeprüft — zum Nachteil des Bundes anerkannt. Er hat auch Abrechnungen der Länder — ebenfalls zum Nachteil des Bundes — verändert.

Der Bundesrechnungshof hat die Abrechnungsmängel beanstandet und den Bundesminister gebeten, sie zu beheben und darauf hinzuwirken, daß die mit den Abrechnungen befaßten Stellen über die notwendige Sachkenntnis verfügen, sowie sicherzustellen, daß die Abrechnungen der Länder in seinem Hause sorgfältig geprüft werden.

Da bis zum Ende der Förderung des Studentenwohnraumbaus durch den Bund noch erhebliche Mittel ausgezahlt werden und auch erst ein Teil der geförderten Maßnahmen dem Bund gegenüber abgerechnet ist, kommt der Prüfung der Abrechnungen weiterhin eine besondere Bedeutung zu.

Der Bundesminister hat zugesagt, bei den Ländern auf die genauere Prüfung der Schlußverwendungsnachweise durch die mit den Abrechnungen befaßten Stellen und auf die Vorlage korrekter Abrechnungen hinzuwirken. Eine sorgfältigere Prüfung will er sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof wird bei künftigen Prüfungen untersuchen, inwieweit diese Zusagen eingehalten wurden.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

37 Maßnahmen der zivilen Verteidigung

(Kapitel 36 04)

Personal der Warnämter

37.0

Für die wirksame Aufgabenerfüllung der Warnämter und damit des gesamten Warndienstes ist es erforderlich, daß die Stellen der Leitung der einzelnen Einrichtungen auf längere Dauer mit denselben Bediensteten besetzt bleiben. Dies ist bisher nicht der Fall gewesen.

Die Stellenbesetzung bei den Warnämtern insgesamt entspricht seit vielen Jahren nicht dem Haushaltsplan. Die für Beamte ausgebrachten Planstellen sind überwiegend mit Tarifpersonal besetzt, ohne daß hieraus haushaltsmäßige Folgerungen gezogen worden wären.

37.1

Für die Leiter der Warnämter sind im Haushaltsplan Planstellen des höheren Dienstes der Besoldungsgruppe A 13 und in vier Fällen — in denen mit der Leitung die Dienstaufsicht über das Personal einer Warndienst-Verbindungsstelle verbunden ist — der Besoldungsgruppe A 14 ausgebracht. Zu einer diesem Stellenplan entsprechenden Besetzung ist es bisher jedoch überwiegend auf Dauer nicht gekommen. Beispielsweise waren in den Jahren von 1975 bis 1981 nur drei der zehn Warnämter jeweils mit demselben Leiter besetzt, davon in zwei Fällen mit einem Angestellten. Bei den übrigen Warnämtern wechselte während dieser sechs Jahre die Besetzung mehrmals, und zwar meist dreimal. Längere Zeit blieben Stellen unbesetzt, darunter in drei Fällen jeweils mehrere Jahre lang. In aller Regel wurden die Leiterstellen der Warnämter mit Dienstanfängern (Regierungsräten zur Anstellung) besetzt.

Eine über einen längeren Zeitraum anhaltende Besetzung der Planstellen — die wegen der Aufgabenstellung unabdingbar ist — scheitert daran, daß Beamte des höheren Dienstes in den Besoldungsgruppen A 13 und A 14 im allgemeinen Beförderungen anstreben. Da die Stelle des Leiters eines Warnamtes keine Aufstiegsmöglichkeit bietet, wird dieser Dienstposten nur als möglichst kurze Übergangsbeschäftigung angesehen. Wegen der gebotenen Kontinuität der Stellenbesetzung und im Hinblick auf den Amtsinhalt sollte die Leiterstelle eines Warnamtes in der Regel als Spitzenamt des gehobenen Dienstes in der Besoldungsgruppe A 13 ausgebracht werden.

37.1.1

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß eine mangelnde fortdauernde Besetzung die volle Funktionsfähigkeit der Warnämter gefährden kann. Er hält jedoch Planstellen nach der Besoldungsgruppe A 13 (höherer Dienst) und A 14 für systemgerecht. Er strebe an, jeden Warnamtsleiter für vier bis fünf Jahre in seiner Funktion zu belassen. Überdies könnten bewährte Beamte des gehobenen Dienstes im Wege des Aufstiegs das Amt eines Warnamtsleiters erreichen.

37.1.2

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß der Bundesminister auch bisher schon bemüht war, für ein Mindestmaß an Beständigkeit bei der Besetzung der Leiterstellen zu sorgen. Der Mißerfolg ist darauf zurückzuführen, daß es den Inhabern dieser Dienstposten nicht verwehrt werden kann, sich um Beförderungsstellen zu bewerben. Ohne eine Änderung des Stellengefüges wird sich deshalb auch künftig ein häufiger Personalwechsel nicht vermeiden lassen.

37.2

Für die zehn Warnämter wurde in den Jahren 1972 und 1973 die Zahl der Planstellen für Beamte durch Umwandlung von Stellen für Angestellte und Arbeiter auf 125 erhöht. Der Bundesminister hielt die Maßnahme damals für erforderlich, um die Warnämter arbeitsfähig zu halten. Trotzdem sind die Planstellen seither überwiegend mit Angestellten und Lohnempfängern besetzt, und zwar waren es Anfang 1982 73 auf 128 Planstellen (nur 55 Bedienstete sind Beamte). Es ist nichts darüber bekannt, daß die Arbeit dieser Einrichtungen hierunter gelitten hat.

Die Schwierigkeiten, die Planstellen mit Beamten zu besetzen, beruhen darauf, daß es sich bei den Warnämtern um räumlich abseits gelegene Einrichtungen mit einer Aufgabenstellung eigener Art handelt, ohne daß dafür eine besondere Ausbildung vorgesehen wäre. Außerdem fördert die unterschiedliche Abgeltung zusätzlicher Arbeitsleistungen nicht eben die Neigung des Tarifpersonals der unteren und mittleren Ebene, das Beamtenverhältnis anzustreben. Das zeigt sich z. B. bei den Geldleistungen für die sogenannte Warnbereitschaft. Angestellte und Lohnempfänger erhalten hierfür Wechselschichtzulage und Zeitzuschläge, Beamte hingegen nur die geringeren Zulagen für Nachtdienst und für Dienst zu ungünstigen Zeiten.

37.2.1

Auch nach der Auffassung des Bundesministers und des Bundesamtes für Zivilschutz scheitert die Übernahme von Bediensteten in das Beamtenverhältnis daran, daß diese entweder nicht bereit sind, Beamte zu werden, oder daß die beamtenrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Bei künftigen Wiederbesetzungen sei beabsichtigt, nur noch Beamte zu berücksichtigen oder solche Bewerber, die zur Übernahme in das Beamtenverhältnis bereit seien und die Voraussetzungen hierfür erfüllten.

37.2.2

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob dadurch mittelfristig eine Besetzung der Planstellen erreicht

werden kann, die den Haushaltsplänen entspricht. Während der vergangenen zehn Jahre war dies jedenfalls nicht möglich. Mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit dürfte es nicht vereinbar sein, daß im Haushaltsplan Planstellen auf Dauer ausgewiesen werden, wenn nicht zumindest mittelfristig Aussicht besteht, für diese Stellen Beamte zu gewinnen.

37.3

Der Bundesminister hat zusammenfassend mitgeteilt, sowohl bei der erforderlichen fortdauernden Besetzung der Stellen der Warnamtsleiter als auch der Planstellen der Warnämter überhaupt handle es sich um vielschichtige Probleme, deren Lösung behutsam in die Wege geleitet werde.

Es kann dahingestellt bleiben, in welchem Umfange wegen der Ausübung hoheitlicher Befugnisse überhaupt Beamte erforderlich sind. Jedenfalls gelingt es seit vielen Jahren nicht, Tarifpersonal in das Beamtenverhältnis zu überführen; dem muß die Veranschlagung im Bundeshaushalt Rechnung tragen.

37.4

Der Bundesminister wird daher nun darauf hinwirken müssen, daß im Bundeshaushaltsplan grundsätzlich Planstellen nur in dem Maße ausgebracht werden, wie sie mit Beamten tatsächlich besetzt werden können.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

(Geschäftsbereiche verschiedener Bundesminister)

38 Mangelnde Unterrichtung des Aufsichtsrates und des zuständigen Bundesministers durch den Vorstand eines Bundesunternehmens

38.0

Ein Unternehmen, an dem der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, und eine Tochtergesellschaft haben über wichtige Angelegenheiten ihren Aufsichtsrat nicht oder nicht rechtzeitig und in einigen Fällen nicht ausreichend unterrichtet. Vorlagen an den jeweiligen Aufsichtsrat und den zuständigen Bundesminister sind nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erstellt worden, so daß über Vorhaben ein unzutreffendes optimistisches Bild vermittelt wurde. In anderen Fällen hat die Geschäftsführung die nach der Geschäftsordnung erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrates nicht eingeholt. Bei Anträgen nach § 65 Abs. 2 und 3 BHO hat das Unternehmen den Bundesminister nicht ausreichend unterrichtet.

38.1

Das Unternehmen änderte in einem bestimmten Bereich seine Geschäftspolitik wesentlich, ohne den Aufsichtsrat nach § 90 Abs. 1 Nr. 1 AktG über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere Fragen der künftigen Geschäftsführung zu unterrichten. In diesem Zusammenhang schloß und änderte es einen über mehrere Jahre laufenden Vertrag, der es zu erheblichen Zahlungen verpflichtete. Es gewährte darauf Darlehen/Vorauszahlungen in Millionenhöhe. Der Vorstand holte die dazu nach der Geschäftsordnung erforderliche vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates nicht ein. Er hatte den Aufsichtsrat über diese Geschäfte, die vor allem wegen mangelnder Sorgfalt bei ihrer Durchführung zu erheblichen Nachteilen führten, zunächst nicht unterrichtet; sie wurden ihm erst mehrere Jahre nach dem Abschluß des genannten Vertrages durch einen Bericht des Abschlußprüfers bekannt. Der Aufsichtsrat verlangte vom Vorstand keine zusätzlichen Berichte. Der Vorstand beantwortete bei der Aufklärung der Angelegenheit durch den Aufsichtsrat mehrere Fragen unzutreffend oder unvollständig.

38.1.1

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß der Aufsichtsrat die Geschäftsführung verstärkt überwacht, sich eingehender mit den Berichten nach § 90 AktG und den Vorlagen des Vorstandes befaßt sowie gegebenenfalls zusätzliche Berichte verlangt. Ferner hat er vorgeschlagen, daß Regelungen der Satzungen und der Geschäftsordnung für den Vorstand, die die Unterrichtung des Aufsichtsrates und die zustimmungsbedürftigen Geschäfte betreffen, den Verhältnissen des Unternehmens entsprechend klar und eindeutig gefaßt werden sollten. Grundsätzlich dürfte bei vertraulichen oder geheimen Angelegenheiten die vorgeschriebene und notwendige Unterrichtung des Aufsichtsrates nicht unterbleiben.

38.1.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes bereits Entsprechendes veranlaßt und eingeleitet habe.

38.2

Das Unternehmen erwarb im Jahre 1978 eine Beteiligung von 26 v.H. an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Beteiligungsgesellschaft), die in einem seinen Zweck ergänzenden Bereich tätig war. Frühere Untersuchungen des Unternehmens hatten ergeben, daß nach den Verhältnissen in diesem Marktbereich stets Verluste entstehen werden.

Innerhalb kurzer Zeit vor dem Erwerb der Beteiligung hat das Unternehmen vier Wirtschaftlichkeits-

rechnungen erstellen lassen. Von Rechnung zu Rechnung wurden günstigere Leistungszahlen zugrunde gelegt. Obwohl auch die vierte Wirtschaftlichkeitsrechnung für das Jahr 1978 noch einen Verlust von rd. 2 Mio. DM auswies, erklärte der Vorstand in der Sitzung, in der der Aufsichtsrat seine Zustimmung zum Beteiligungserwerb gab, daß für das Jahr 1978 mit einem in etwa ausgeglichenen Ergebnis gerechnet werden könne.

Bei der Bestimmung des Wertes der Beteiligungsgesellschaft ging das Unternehmen von den Angaben des Verkäufers aus, obwohl es schon vor dem Kauf der Anteile wußte, daß die Beteiligungsgesellschaft überschuldet war. Außerdem stellte eine Fachabteilung des Unternehmens vor dem Erwerb der Anteile fest, das Rechnungswesen der Beteiligungsgesellschaft sei nicht zeitgerecht und ihren Verhältnissen nicht angemessen. Ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen über den Wert der Anteile holte das Unternehmen nicht ein.

Der Vorstand übernahm in den Antrag auf Zustimmung zum Erwerb der Beteiligung nach § 65 Abs. 2 BHO durch den Bundesminister den Wert der Anteile nach den Vorstellungen des Verkäufers und gab eine unzutreffende Darstellung zur Ertragslage.

Ohne zusätzliche Hilfen der Gesellschafter und eines Lieferanten an die Beteiligungsgesellschaft in Form von Zuschüssen, Gutschriften und von Leistungen, für die keine marktüblichen Preise gefordert wurden, sowie einer frühere Zeiträume betreffenden erfolgswirksamen Aktivierung von Ansprüchen wären der Beteiligungsgesellschaft in den Jahren 1978 bis 1981 Betriebsverluste von insgesamt rd. 20 Mio. DM entstanden.

Das Unternehmen vereinbarte etwa zwei Jahre nach dem Erwerb der Anteile von 26 v.H. mit dem Mehrheitsgesellschafter (74 v.H. der Anteile), Gewinne und Verluste abweichend von dem Kapitalanteil je zur Hälfte zu übernehmen, obwohl auf längere Sicht mit erheblichen Verlusten bei der Beteiligungsgesellschaft gerechnet werden mußte.

Da diese Regelung von der Vorlage, der der Aufsichtsrat zugestimmt hat, beträchtlich abweicht und es sich hierbei um die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte bei einem Beteiligungsunternehmen handelt, hätte sie nach der Geschäftsordnung für den Vorstand der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates bedurft. Der Vorstand erwähnte zwar im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zustimmung des Aufsichtsrates zu einer Kapitalerhöhung die Änderung der Ergebnisübernahme, stellte jedoch keinen Antrag auf Zustimmung.

38.2.1

Der Bundesrechnungshof, der bei seiner Prüfung auch die Ermittlungen der Innenrevision des Unternehmens verwertete, hat ferner festgestellt, daß die Wirtschaftlichkeitsrechnungen erhebliche Mängel aufwiesen. So wurde in der Rechnung der erwarteten Betriebsergebnisse eine schon technisch nicht zu verwirklichende Kapazitätsauslastung und eine zu hohe Nachfrage zugrunde gelegt, ein Kostenfaktor und Erlösschmälerungen blieben unberücksichtigt. Der Projektleiter, der bei der Beteiligungsgesellschaft Geschäftsführer werden sollte, stimmte seine Berechnungen mit anderen Fachbereichen des Unternehmens nicht ab.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftlichkeitsrechnungen für die Vorbereitung der Entscheidung über den Erwerb der Anteile der Beteiligungsgesellschaft nicht mit der gebotenen Sorgfalt und nicht mit der erforderlichen Objektivität erstellt wurden. Sie vermittelten zu günstige Erwartungen für die künftigen Ergebnisse, weil sie von unzutreffenden Voraussetzungen ausgingen und erkennbare Risiken unberücksichtigt ließen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Entscheidungsgrundlagen künftig mit größerer Sorgfalt erarbeitet und die erwarteten Ergebnisse sowie die erkennbaren Risiken den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Über ähnliche Versäumnisse hat der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 berichtet (Drucksache 8/1164 Nr. 49, 52).

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß der Aufsichtsrat oder der zuständige Bundesminister zur Bestimmung des Kaufpreises der Anteile ein Bewertungsgutachten hätte fordern müssen (vgl. hierzu auch den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 1976 — Plenarprotokoll 7/253 S. 18090 i. V. m. Drucksache 7/5350 zu Nr. 268 bis 273).

Außerdem hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß das Unternehmen so kurze Zeit nach dem Erwerb der Anteile mit dem Mehrheitsgesellschafter vereinbarte, Gewinne und Verluste der Untergesellschaft abweichend vom Beteiligungsverhältnis je zur Hälfte zu übernehmen, ohne dazu die vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen. Eine Zustimmung des Aufsichtsrates kann nicht darin gesehen werden, daß der Aufsichtsrat der Vereinbarung nicht widersprach, als er nach ihrem Abschluß davon Kenntnis erhielt. Da das Unternehmen zu diesem Zeitpunkt die Vereinbarung mit dem Mehrheitsgesellschafter bereits geschlossen hatte, wäre eine etwaige Ablehnung durch den Aufsichtsrat ohne Wirkung geblieben.

38.2.2

Der Bundesminister hat erwidert, ihm seien die früheren Untersuchungen des Unternehmens nicht bekannt gewesen. Die auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitglieder und er, der Bundesminister, hätten sich deshalb darauf verlassen müssen, daß die von dem Vorstand der Muttergesellschaft vorgelegten Daten mit der gebotenen Sorgfalt und der erforderlichen Objektivität erstellt und verwertet worden seien. Im übrigen habe er den Beteiligungserwerb und die damit in Zusammenhang stehenden ordnungspolitischen Gesichtspunkte mit dem Unternehmen eingehend erörtert. Um mögliche wirtschaftliche Risiken der Beteiligung auszuschließen, hätten er und die auf Veranlassung des Bundes

in den Aufsichtsrat gewählten Mitglieder bei ihrer Zustimmung zum Ausdruck gebracht, daß der Bund keine Mittel zur Förderung der Untergesellschaft zur Verfügung stellen werde. Darüber hinaus hätten sowohl der Bund als auch die Aufsichtsratsmitglieder ausdrücklich darauf hingewiesen, sie gingen bei der Zustimmung davon aus, daß auch das Unternehmen sich an der Finanzierung etwaiger auftretender Verluste nicht beteiligen werde.

38.2.3

Diese Darlegungen überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Bundesminister und die auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitglieder über die ihnen von dem Unternehmen zur Verfügung gestellten Angaben — wie voraussichtliche Nachfrage, Umsatz und Jahresergebnis — hinaus von dem Unternehmen eine ausreichende Erläuterung der Ansätze hätten verlangen müssen.

Im Zeitpunkt der Entscheidung über den Beteiligungserwerb waren bereits fünf Monate des ersten Wirtschaftsjahres verstrichen, für das eine Planung vorlag. Hätte der Aufsichtsrat damals nach dem tatsächlich erzielten Umsatz dieser Monate gefragt, so wäre zu erkennen gewesen, daß der für das erste Wirtschaftsjahr geschätzte Umsatz schwerlich zu erreichen war. Auf jeden Fall hätten der Aufsichtsrat und der Bundesminister zur Ermittlung des Kaufpreises der Gesellschaftsanteile die Vorlage eines Bewertungsgutachtens verlangen müssen.

38.3

Eine Tochtergesellschaft weitete im Jahre 1978 ihre Tätigkeit auf einen ergänzenden Geschäftsbereich aus. Ihr war aufgrund der in den Vorjahren gesammelten Erfahrungen bekannt, daß dort die durchschnittlichen Umsatzrentabilitäten nicht befriedigten.

Der Vorstand des Unternehmens und die Geschäftsführung der Tochtergesellschaft legten ihren Überwachungsorganen zur Errichtung eines Betriebes eine Wirtschaftlichkeitsrechnung vor, die für das erste Betriebsjahr einen geringen Verlust, für das Folgejahr einen kleinen Gewinn und für die weiteren Jahre Gewinnsteigerungen zwischen 19 und 66 v. H. auswies. Das Unternehmen verzichtete auf eine eingehende Prüfung durch andere Fachbereiche. Der Antrag des Unternehmens an den Bundesminister auf Zustimmung nach § 65 Abs. 3 BHO stützte sich auf die den Überwachungsorganen zugeleitete Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Die günstigen Erwartungen erfüllten sich nicht, von denen das Unternehmen in seiner Vorlage an den Aufsichtsrat und in seinem Antrag nach § 65 Abs. 3 BHO an den Bundesminister ausging. Nach Ablauf des ersten Betriebsjahres betrug der Verlust 2,9 Mio. DM. Die erzielten Ergebnisse waren wesentlich schlechter als in der Wirtschaftlichkeitsrechnung dargestellt, weil wichtige Grunddaten und Kostenansätze nicht wirklichkeitsnah waren. Entgegen der Aussage in den vorbereitenden Unterlagen fehlten wichtige Voraussetzungen für einen Erfolg in diesem Geschäftsbereich. Der Betrieb wurde nach kaum zwei Jahren Betriebszeit geschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt war ein Verlust von rd. 6 Mio. DM entstanden.

38.3.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Wirtschaftlichkeitsrechnung unzutreffende Annahmen zugrunde lagen. Die Vorlagen für die Überwachungsorgane und der Antrag auf Zustimmung nach § 65 Abs. 3 BHO enthielten wirklichkeitsfremde und zu optimistische Aussagen über die mögliche künftige Entwicklung. Die Zustimmungen des Aufsichtsrates und des Bundesministers beruhten auf der unzureichenden Unterrichtung.

Der Bundesrechnungshof machte den Bundesminister schon vor dessen Zustimmung zu der Geschäftsausweitung der Tochtergesellschaft auf Ausführungen in einer Aufsichtsratsvorlage aufmerksam, die auch dem Bundesminister zugegangen war. Darin hatte die Tochtergesellschaft selber zum Ausdruck gebracht, daß die durchschnittliche Umsatzrentabilität der Unternehmen, die sich schon in dem anderen Geschäftsbereich betätigten, unbefriedigend sei und daß das Unternehmensrisiko allgemein als hoch angesehen werde.

Da dem Bundesminister auf diese Weise die Zweifel an der Umsatzrentabilität bekannt waren, hätte er dem Antrag des Unternehmens nicht zustimmen dürfen, ohne weitere Unterlagen zu fordern, die insbesondere die Ansätze in der Wirtschaftlichkeitsrechnung besser begründeten.

38.3.2

Der Bundesminister hat erwidert, die Tochtergesellschaft habe den neuen Geschäftsbereich aus Gründen der Diversifikation aufgenommen, um zu erwartende nachlassende Nachfrage nach den angestammten Leistungen der Tochtergesellschaft auszugleichen. Er hat ferner erklärt, weder für ihn noch für die auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitglieder hätten sich vor der Zustimmung zu der Geschäftsausweitung Anhaltspunkte dafür ergeben, daß die durchschnittliche Umsatzrentabilität in dem neuen Geschäftsbereich nicht befriedigen konnte. Schließlich habe er vor seiner Zustimmung nach § 65 BHO von dem Unternehmen ergänzende Ausführungen angefordert, die auch die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsausweitung betrafen.

38.3.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß sich der Bundesminister in Anbetracht der Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht mit einem allgemein gehaltenen Antwortschreiben des Unternehmens auf seine Fragen hätte begnügen dürfen. Er hätte auf konkrete Angaben zur Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Beteiligung bestehen müssen und seine Zustimmung nach § 65 BHO nicht ohne ausreichende Klärung dieser Fragen geben dürfen.

38.3.4

Schließlich bezweifelt der Bundesminister, ob die Überwachung und Prüfung, die der Bundesrechnungshof von ihm und den auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitgliedern fordere, nicht über die Pflichten hinausgehe, die § 111 AktG dem Aufsichtsrat auferlege.

Die Zweifel des Bundesministers sind unbegründet. Soweit er selbst betroffen ist, ergeben sich die Pflichten aus dem Zustimmungsvorbehalt nach § 65 Abs. 2 und 3 BHO. Der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesministers soll im vorliegenden Fall sicherstellen, daß das wichtige, für eine Beteiligung an Unternehmen erforderliche Interesse des Bundes gewahrt wird. Deshalb muß der Bundesminister die Angaben des Unternehmens eingehend prüfen. Sofern die Unterlagen Unklarheiten aufweisen oder zu Zweifeln Anlaß geben, muß er weitere Aufklärung verlangen. Entsprechendes gilt für die Überwachungspflicht der Aufsichtsratsmitglieder nach § 111 AktG. Wenn den auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitgliedern bekannt wird, daß die Berichte und Wirtschaftlichkeitsrechnungen des Unternehmens und ihrer Tochtergesellschaften teilweise nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und mit der gebotenen kaufmännischen Vorsicht erstellt werden, müssen sie die Vorlagen der Geschäftsführung kritischer prüfen und sich im verstärkten Umfang zusätzliche Informationen und Unterlagen geben lassen.

39 Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung und in der Einflußnahme des Bundes bei einem Bundesunternehmen

39.0

Die Bemerkung betrifft die Betätigung des Bundes bei einem privatrechtlichen Unternehmen, insbesondere in den Jahren 1976 bis 1980.

Der Bund hat diesem Unternehmen beträchtliche Mittel zugeführt. Sie verstärkten das Eigenkapital und dienten dem Ausgleich von Verlusten. Damit wurden auch Maßnahmen finanziert, die die wirtschaftliche Lage des Unternehmens verbessern sollten.

Trotz dieser Hilfen hat sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens nicht in dem erwarteten Maße gebessert. Bei den Bemühungen, das Unternehmen auf gesunde Grundlagen zu stellen, sind in Teilbereichen Rückschläge eingetreten. Eine Verzinsung des vom Bund zur Verfügung gestellten Kapitals ist deshalb vorerst nicht zu erwarten.

Es ist vielmehr mit weiteren Verlusten zu rechnen, die auf anhaltend ungünstigen Marktverhältnissen in mehreren Geschäftszweigen beruhen, in denen das Unternehmen tätig ist. Daneben haben aber auch Fehler, Versäumnisse und Mängel, die die Organe des Unternehmens und seiner Beteiligungsgesellschaften sowie der Bundesminister zu vertreten haben, zu der unbefriedigenden Entwicklung beigetragen.

39.1

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Unternehmens liegt in Wirtschaftsbereichen, in denen seit längerer Zeit Absatz- und Beschäftigungsschwierigkeiten bestehen. Beteiligungsgesellschaften des Unternehmens weiteten dort ihre Fertigungen noch beträchtlich aus, als vergleichbare Unternehmen bereits in andere, mehr Erfolg versprechende Bereiche investierten.

Mit dem Ziel, die Abhängigkeit von den unwirtschaftlichen Bereichen und ihren ungünstigen Einflüssen auf die Ertrags- und Finanzverhältnisse zu verringern, bemüht sich das Unternehmen, seine Herstellungs- und Leistungsprogramme zu verbreitern. Um dabei zu schnellen Erfolgen zu kommen, verzichtete es weitgehend auf die Neu- und Weiterentwicklung eigener Produkte oder Leistungen und erwarb in den letzten Jahren Beteiligungen an anderen Unternehmen im In- und Ausland.

Die damit verfolgten Ziele sind aber noch nicht erreicht worden. Die neuen Beteiligungen haben die Unternehmensstruktur bisher nicht entscheidend verbessert und zur Stärkung der Ertragskraft insgesamt nichts beigetragen. Einige Beteiligungen haben im Gegenteil zu hohen Verlusten geführt und das Ergebnis zusätzlich belastet.

39.1.1

Eine Tochtergesellschaft des Unternehmens, die die Anteile einer ausländischen Beteiligungsgesellschaft hält, gewährte dieser Kredite und übernahm zu deren Gunsten Haftungen, um den Zusammenbruch der Beteiligungsgesellschaft zu vermeiden, die ihre Eigenmittel infolge außerordentlich hoher Verluste verloren hatte. Die Haftungen haben unterdessen eine Höhe erreicht, die einen Rückzug aus der Beteiligungsgesellschaft nur unter Hinnahme weiterer, die bisherigen Einbußen überschreitender Verluste zuließe. Insgesamt muß die Tochtergesellschaft aus der Beteiligung mit Verlusten rechnen, die das Doppelte des dafür aufgewendeten hohen Kaufpreises übersteigen.

Bei dem Erwerb der Anteile hat die Tochtergesellschaft die gebotene Vorsicht nicht beachtet. Kritische Feststellungen in dem ursprünglichen Kaufpreisgutachten wurden nach Angabe des Unternehmens auf Veranlassung der Tochtergesellschaft in der Endfassung weggelassen oder abgeschwächt.

Hauptursachen der Verluste waren anhaltende Mißwirtschaft und Verfehlungen eines Geschäftsführers der Beteiligungsgesellschaft, der zugleich Minderheitsgesellschafter war. Sie führten zu Mängeln in fast allen Bereichen der Beteiligungsgesellschaft. Durch unzutreffende Bilanzansätze, fingierte Abrechnungen und andere Manipulationen hat sich dieser Gesellschaftergeschäftsführer auf Kosten der

Beteiligungsgesellschaft bereichert und ihr erheblichen Schaden zugefügt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Tochtergesellschaft, aber auch das Unternehmen selbst, die Beteiligungsgesellschaft nicht ausreichend überwacht und deshalb die Mißstände längere Zeit nicht erkannt. Später hat die Tochtergesellschaft die Mängel weiter hingenommen. Erst auf Betreiben des Unternehmens hat sie die zur Beseitigung der Mängel notwendigen Maßnahmen veranlaßt.

Der zuständige Bundesminister hat eingeräumt, daß die Fehlentwicklung der Beteiligungsgesellschaft auch eine unzureichende Kontrolle durch die Tochtergesellschaft erkennen lasse und die Überwachungs- und Kontrollinstrumente des Unternehmens verbessert werden müßten. Der Vorgang habe zu personellen Veränderungen auch in der Geschäftsleitung des Unternehmens geführt und werde zum Anlaß genommen, die Geschäftsbereiche durch die Einrichtung einer zusätzlichen „Controlling“-Stelle künftig zu unterstützen. Die verantwortlichen Geschäftsführer der Tochtergesellschaft seien entlassen worden. Das Unternehmen habe einen Rechtsanwalt beauftragt zu prüfen, ob zivil- und strafrechtliche Schritte gegen die Verantwortlichen Erfolg versprächen.

Die Beteiligungsgesellschaft werde nach einem neuen Konzept, das auch die Stillegung und die Einschränkung unrentabler Bereiche einbeziehe, mit dem Ziel der Sanierung weitergeführt. Danach solle sie, wie auch der Bundesrechnungshof angeregt habe, veräußert werden. Das Unternehmen habe veranlaßt, daß die Beteiligungsgesellschaft nunmehr nach den Führungs- und Organisationsgrundsätzen geleitet werde, die für Bundesbeteiligungen allgemein gälten. Die Maßnahmen hätten bewirkt, daß neue Verluste seit einiger Zeit nicht mehr entstanden seien. Für das laufende Geschäftsjahr sei ein Gewinn zu erwarten.

39.1.2

Dieselbe Tochtergesellschaft hat bei einer neugegründeten Beteiligungsgesellschaft im Ausland, an der sie zunächst mit Minderheit beteiligt war, nach dem wirtschaftlichen Niedergang des Mitgesellschafters die Mehrheit der Anteile übernommen. Wegen der unzureichenden Ertragslage mußte sie wiederholt Mittel zur Verfügung stellen. Daneben hat sie Bürgschaften geleistet. Die Fehlentwicklung beruht nach dem Bericht einer Prüfung der Revision auf Mängeln und Versäumnissen bei der Gründung der Beteiligungsgesellschaft, bei der Planung, Durchführung und Finanzierung von Projekten sowie bei der sonstigen Geschäftsführung. Dem Aufsichtsrat wurde unvollständig und vorsätzlich falsch berichtet. Nach diesem Bericht waren Bilanzierungsmaßnahmen wirtschaftlich nicht gerechtfertigt und dienten der Verschleierung tatsächlicher Verluste, so daß die Ergebnisse der Beteiligungsgesellschaft in den Bilanzen zu günstig ausgewiesen wurden.

Auch in diesem Fall hat die Tochtergesellschaft nach und nach so hohe Verpflichtungen übernommen, daß ein Rückzug aus der Beteiligungsgesellschaft mit weiteren Verlusten, die über den bisherigen Einbußen lägen, verbunden wäre. Obwohl das Beteiligungs- und Finanzierungskonzept der Tochtergesellschaft durch den sehr frühen wirtschaftlichen Zusammenbruch des ausländischen Mitgesellschafters von Anfang an nicht verwirklicht werden konnte, hat sie nicht nur an der Beteiligung festgehalten, sondern diese noch in bedenklicher Weise ausgeweitet.

Die Geschäftsführung der Tochtergesellschaft kam den Überwachungspflichten nicht ausreichend nach und nahm ihre Kontrollmöglichkeiten bei der Beteiligungsgesellschaft nur unzulänglich wahr.

Der Bundesminister stimmt der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen künftig die Lösung aus einem Beteiligungsengagement wesentlich früher erwogen werden sollte. Das Unternehmen beabsichtige, den mit Verlust arbeitenden Bereich der Beteiligungsgesellschaft stillzulegen und die Verpflichtungen der Tochtergesellschaft mit Hilfe der positiven Ergebnisse des verbleibenden Geschäfts allmählich abzubauen. Nach den personellen Veränderungen in den Organen des Unternehmens und der Tochtergesellschaft werde daneben der Verkauf der Beteiligung verstärkt betrieben. Das Verhalten der bei der Tochtergesellschaft für die unzutreffende Bilanzierung Verantwortlichen werde unter zivil- und strafrechtlichen Gesichtspunkten geprüft.

39.1.3

Das Unternehmen hat sich an einer ausländischen Gesellschaft beteiligt, um den Vertrieb seiner Erzeugnisse in einem bestimmten Gebiet zu fördern. Der Bundesminister hat in den Erwerb der Beteiligung eingewilligt, obwohl die Anteilsverkäufer es ablehnten, ein auf Erhebungen im Betrieb gestütztes Bewertungsgutachten erstellen zu lassen. In die anderweitig angestellten Untersuchungen wurden kritische Feststellungen, die gegen den Erwerb sprachen, auf Betreiben von früheren Mitgliedern der Unternehmensleitung nicht aufgenommen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind beim Erwerb die in dem Auftragsbestand liegenden Risiken im Kaufpreis nur ungenügend berücksichtigt worden.

Durch die schlechte Ertragslage, die Ausweitung der Geschäftstätigkeit und Inflationseinflüsse hat die ausländische Gesellschaft im weiteren Verlauf zusätzliches Kapital benötigt. Das Unternehmen hat ihr daraufhin weitere hohe Mittel zugeführt und seine Beteiligung auf fast 100 v. H. erhöht. Außerdem hat es Bürgschaften übernommen.

Inzwischen hat sich die Ertragslage der ausländischen Gesellschaft stark verschlechtert. Die Verluste von mehr als 100 Mio. DM haben die eigenen Mittel bei weitem überstiegen. Verlustursachen waren hauptsächlich die ungenügende Auslastung der Fertigung, aus Beschäftigungsgründen hereingenommene Verlustaufträge, die Abwertung der Landeswährung und die Schlechterstellung der im ausländischen Besitz befindlichen Unternehmen. Aber

auch Mängel im innerbetrieblichen Berichts- und Informationswesen haben zu der ungünstigen Entwicklung beigetragen.

Das mit dem Erwerb verfolgte Ziel konnte nur unzureichend verwirklicht werden. Der hohe Mitteleinsatz steht in keinem angemessenen Verhältnis zu dem tatsächlich erzielten Erfolg.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerläßlich, daß vor dem Erwerb einer Beteiligung, insbesondere im Ausland, die Marktlage und die Absatzmöglichkeiten der zu vertreibenden Erzeugnisse sowie der Wert und die Ertragsaussichten des Unternehmens, dessen Anteile erworben werden sollen, eingehend geprüft werden. Falls sich der Verkäufer der Anteile einer Prüfung widersetzt und gleichwohl an dem Vorhaben festgehalten wird, sind beim Erwerb Regelungen zu treffen, die Risiken für den Erwerber ausschließen oder weitgehend beschränken. Ist dies nicht durchsetzbar, sollte auf den Erwerb der Beteiligung verzichtet werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde insbesondere den Erwerb von Auslandsbeteiligungen künftig noch eingehender prüfen als schon bisher und dabei den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprechen.

Der Bundesminister hat ferner ausgeführt, daß die frühere Geschäftsleitung der ausländischen Gesellschaft überfordert gewesen sei, die Entwicklung nur teilweise erkannt und das Unternehmen nur unzureichend unterrichtet habe. Bei Erwerb der Beteiligung sei nicht vorhersehbar gewesen, daß es in dem Land zu einer Schlechterstellung der in Auslandsbesitz befindlichen Unternehmen kommen werde. Auch andere Unternehmen hätten in der betreffenden Region hohe Verluste erlitten.

Das Unternehmen hat Maßnahmen veranlaßt, um die Geschäftstätigkeit auf einen kostendeckenden Umfang zurückzuführen. Ferner hat es die notwendigen Veränderungen in der Leitung der ausländischen Gesellschaft durchgeführt. Die gleichzeitigen Bemühungen des Unternehmens, die Beteiligung zu verkaufen, waren erfolgreich. Zunächst konnten 51 v. H. der Anteile auf einen in der Region ansässigen Erwerber übertragen und damit die Schlechterstellung der ausländischen Gesellschaft beseitigt werden. Inzwischen hat das Unternehmen auch die restlichen Anteile veräußert und das verlustreiche Engagement beendet.

39.1.4

Eine weitere Tochtergesellschaft des Unternehmens hat die Geschäftsanteile einer inländischen Gesellschaft erworben, die in dem gleichen Geschäftszweig tätig war wie sie selbst, und zur Zeit der Übernahme konkursreif war. Ausschlaggebend für den Erwerb war, daß sich die Beteiligungsgesellschaft in einem zukunfts- und wachstumsträchtigen Teilbereich betätigte und daß die als notwendig angesehene Entwicklung eines entsprechenden Bereichs bei der Tochtergesellschaft höhere Kosten verursacht hätte. Das Unternehmen und seine Tochtergesellschaft gingen von der Erwartung aus, daß sie die übernommene Gesellschaft durch die Stillegung der verlustbringenden Fertigungen und die Ausweitung der zukunftsträchtigen Tätigkeiten rasch sanieren könnten. Nach der Umstellung sollte die übernommene Gesellschaft eine angemessene Rendite erwirtschaften.

Die Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Abweichend von der Planung hat die übernommene Gesellschaft inzwischen Verluste erlitten, welche die Verlustbeträge, die zur Konkursreife geführt hatten, um ein Vielfaches überschritten. Dies haben auch die umfangreichen Investitionen in dem als Zukunftsträchtig angesehenen Fertigungsbereich nicht verhindern können, die gleichfalls weit über den ursprünglich geplanten Aufwendungen lagen. Das Unternehmen und seine Tochtergesellschaft haben zur Deckung des nicht eingeplanten Finanzierungsbedarfs zusätzliche Mittel bereitstellen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß sich das Unternehmen auf diese Beteiligung eingelassen hat, obwohl die damit verbundenen Risiken bekannt waren und gegen das Vorhaben sprachen. Ferner hat er eingewandt, daß der zu erwartende Finanzbedarf nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt worden ist. Er ist der Auffassung, daß die dem Unternehmen erwachsenen hohen Belastungen hätten vermieden werden können, wenn die verantwortlichen Stellen nicht das gebotene Risikobewußtsein vernachlässigt hätten.

Der Bundesminister hält den Erwerb auch aus heutiger Sicht für richtig. Er glaubt, daß die Wachstumschancen von der sich abschwächenden Wirtschaftslage nur überdeckt seien und bei der zu erwartenden Erholung zu wachsender Nachfrage und zu günstigen Ergebnissen führen würden.

Die Verwirklichung des für die übernommene Gesellschaft entwickelten Konzeptes habe durch den Mangel an geeigneten Führungskräften gelitten. Deshalb werde auch durch personelle Veränderungen versucht, die Lage der übernommenen Gesellschaft zu verbessern.

Falls diese Maßnahmen in angemessener Frist nicht zu der notwendigen Verbesserung der Ertragslage führen sollten, wird sich der Bundesrechnungshof erneut mit der Angelegenheit befassen und darauf hinwirken, daß die für die Beseitigung der Verluste erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

39.1.5

Eine andere Tochtergesellschaft des Unternehmens hat 75 v. H. der Anteile einer neugegründeten Gesellschaft übernommen. Der Minderheitsgesellschafter wurde zu einem ihrer Geschäftsführer bestellt. Er war zugleich Gesellschafter und Geschäftsführer eines Unternehmens, von dem die neue Gesellschaft die laufenden Geschäfte, die Betriebs- und Geschäftsausstattungen sowie gewerbliche Erfahrungen erwarb und einen Teil der Mitarbeiter übernahm. Dem Minderheitsgesellschafter wurde aber gestattet, sein bisheriges Unternehmen unter Änderung der Firmenbezeichnung sowie unter Beachtung eines Wettbewerbsverbots fortzuführen.

Aus den Unterlagen, die der Bundesrechnungshof eingesehen hat, geht hervor, daß der Minderheitsgesellschafter bei der Führung der Geschäfte unkorrekt und vertragswidrig zum Nachteil der neugegründeten Gesellschaft gehandelt hat. Durch Falschbuchungen, gefälschte Auftragsabrechnungen sowie unrichtige Bilanzansätze hat er sich auf Kosten der Gesellschaft bereichert. Er hat ferner das Konkurrenzverbot nicht immer eingehalten.

Er hat auch an die neugegründete Gesellschaft Materialvorräte zu einem überhöhten Preis verkauft. Nach den Vereinbarungen hatte die Gesellschaft das Recht, ein dem Minderheitsgesellschafter gehörendes Grundstück mit Verwaltungsgebäude bis zu einem bestimmten Zeitpunkt für einen bestimmten Preis zu erwerben. Sie hat dieses aber auf seine Veranlassung wenige Monate nach diesem Zeitpunkt gekauft und mußte deshalb einen höheren Kaufpreis aufwenden. Hierdurch ist ihr ein vermeidbarer Mehraufwand von 0,65 Mio. DM entstanden. Die Gesellschaft hat ohne Zahlungsverpflichtung 3 Mio. DM auf einem Sonderkonto eingezahlt. Sie verwendete den Betrag später nur teilweise für Zwecke der Gesellschaft. Von dem Sonderkonto zahlte sie auch 0,6 Mio. DM „Provision" an das dem Minderheitsgesellschafter gehörende Unternehmen. Gründe für diese Zahlung sind nicht erkennbar. Ungeklärt ist auch der Verbleib von rd. 100 000 DM Zinsen, die von dem Konto abgehoben worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Tätigkeit eines Geschäftsführers bei mehreren Gesellschaften, an denen er beteiligt ist und die gleiche oder ähnliche Geschäfte betreiben, zu Interessenkollisionen führen muß. Deshalb hätte der Bundesminister bei der Einwilligung in den Erwerb der Beteiligung durch das Unternehmen darauf hinwirken müssen, daß der zum Geschäftsführer der neugegründeten Gesellschaft bestellte Minderheitsgesellschafter die Geschäftsleitung in seinem eigenen Unternehmen abgibt. Unter den gegebenen Umständen hätte das Unternehmen außerdem für eine besonders wirksame Überwachung und Kontrolle sorgen müssen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zutreffen. Der geplante Aufbau einer neuen Geschäftstätigkeit über die neugegründete Gesellschaft habe aber nur dadurch gewährleistet werden können, daß der Minderheitsgesellschafter wegen seiner umfangreichen Kenntnisse zum Geschäftsführer bestellt wurde. Die Überwachungsorgane hätten jedoch versäumt, den Interessenkollisionen die gebührende Beachtung zu schenken.

Zum Grundstückserwerb hat er mitgeteilt, die neugegründete Gesellschaft habe den höheren Kaufpreis deshalb bezahlt, weil der Minderheitsgesellschafter seine weitere Mitarbeit von der Zahlung abhängig gemacht habe. Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für stichhaltig. Wie oben erwähnt, war bereits im Vertrag über den Kauf der Geschäftsanteile ein bestimmter Kaufpreis vereinbart worden. Der Geschäftsführer, der den Grundstückskaufvertrag als Verkäufer (Geschäftsführer der veräußernden Gesellschaft) gezeichnet und als Käufer (Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaft) mitgezeichnet hat, ließ den für den festen Kaufpreis gesetzten Termin wenige Monate verstreichen. Außerdem ist die Mitarbeit des Minderheitsgesellschafters als Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaft nicht mehr gegeben, weil er inzwischen abberufen wurde.

Auf Veranlassung des Bundesministers führt die interne Revision des Unternehmens eine Sonderprüfung durch; nach Vorlage des Prüfungsergebnisses will er zur Frage möglicher Schadensersatzansprüche Stellung nehmen.

Die Erörterung der Vorgänge ist noch nicht abgeschlossen.

39.1.6

Darüber hinaus sind auch bei anderen Beteiligungsgesellschaften, die das Unternehmen im In- und Ausland erworben hat, nachhaltig Verluste aufgetreten, die im Verhältnis zur Größe und Bedeutung dieser Gesellschaften sowie in ihrer Summierung gleichfalls eine Belastung des Unternehmens hinsichtlich seiner Ertrags- und Finanzlage darstellen.

Die Ursachen der bei den Beteiligungen zu verzeichnenden Mißerfolge lagen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere in der nicht immer ausreichenden Vorbereitung der Beteiligungsvorhaben, in zu optimistischen Erwartungen, in der Unterschätzung der Risiken, in Mängeln im Rechnungs- und Berichtswesen, in Fehlentscheidungen bei der Besetzung der Führungspositionen sowie in der unzureichenden Überwachung und Kontrolle durch die zuständigen Stellen des Unternehmens. Ferner fehlten regelmäßig ausreichende Ermittlungen über den Gesamtumfang der voraussichtlich zu übernehmenden finanziellen Verpflichtungen.

Im Hinblick auf den unbefriedigenden Verlauf zahlreicher neuer Beteiligungen hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister ersucht, die Einwilligung in die Übernahme weiterer Beteiligungen durch das Unternehmen, vor allem im Ausland, grundsätzlich zurückhaltender und erst nach eingehender Prüfung aller für die Beurteilung maßgeblichen Gesichtspunkte zu erteilen.

Der Bundesminister hat ausgeführt, daß er schon bisher seine Einwilligung erst nach eingehender Prüfung erteilt habe. Die zum Teil ungünstigen Erfahrungen hätten ihn veranlaßt, der Anregung des Bundesrechnungshofes entsprechend verstärkt darauf zu achten, daß nach Möglichkeit das Gesamtengagement mit allen Folgekosten ermittelt werde, alle Risiken berücksichtigt würden, ein klares gesellschaftsrechtliches Konzept vorliege, die geplante Finanzierung aufgezeigt sei, die Ertragserwartungen dargelegt würden und ausreichend Führungskräfte zur Verfügung stünden.

Der Bundesminister hat ferner mitgeteilt, er werde der Vorlage von Bewertungsgutachten besondere Aufmerksamkeit widmen, sofern eine Beteiligung an einem bereits bestehenden Unternehmen einge-

gangen werden solle. Außerdem will er verlangen, daß die Notwendigkeit des Beteiligungserwerbs unter Angabe der unternehmerischen Absichten und des Nutzens für das Unternehmen künftig deutlicher als bisher herausgestellt werde.

Schließlich hat der Bundesminister das Unternehmen gebeten sicherzustellen, daß die gesellschaftsrechtliche Stellung von Mitgesellschaftern, die zu Geschäftsführern bestellt würden, in Zukunft klargestellt und eingeschränkt werde, wenn sie gleichzeitig als Gesellschafter und Geschäftsführer von Konkurrenzunternehmen tätig seien. Er hat das Unternehmen ersucht, in den Antragsschreiben auf Einwilligung nach § 65 BHO künftig die geforderten Angaben zu machen. Ferner hat er verlangt, daß die Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von Tochtergesellschaften angewiesen werden sollten, ihre Aufsichtspflichten bei ihren Untergesellschaften streng wahrzunehmen.

Der Bundesrechnungshof wird bei seinen Prüfungen darauf achten, daß dies geschieht.

39.2

Aber nicht nur bei den neuen Beteiligungen, sondern auch in anderen Bereichen des Unternehmens ist es zu teilweise schwerwiegenden Ertragseinbußen gekommen. Sie beruhen nicht nur auf der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch auf Mängeln in der Geschäftsführung und Überwachung.

39.2.1

Das Unternehmen ist mit Mehrheit an einer Fertigungsgesellschaft beteiligt, deren Ertragskraft von jeher durch nicht beeinflußbare Kostennachteile beeinträchtigt ist. Obwohl über Jahre hin Anstrengungen unternommen wurden, die Gesellschaft durch Investitionen, Rationalisierungsmaßnahmen, Programmerweiterungen und Unternehmenszukäufe auf tragfähige Grundlagen zu stellen, hat sich ihre Ertragslage in den letzten Jahren stark verschlechtert. In einem Geschäftsjahr wurden durch den Verlust von rd. 45 Mio. DM das Unternehmenskapital und die Rücklagen größtenteils eingebüßt. Mit weiteren Verlusten ist zu rechnen. Sie werden die Zuführung neuer Mittel erforderlich machen.

Der Bundesrechnungshof hatte schon vor längerer Zeit die Befürchtung geäußert, daß die damals geplanten umfangreichen Investitionen in erster Linie zur Ausweitung der Fertigung und nicht zur Ertragsverbesserung beitragen würden. Ein später von der Geschäftsleitung vorgelegter Plan, der zu erheblichen Ergebnisverbesserungen führen sollte, hätte schon wesentlich früher unterbreitet werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, daß der Bundesminister die von dem Unternehmen eingeleitete Prüfung eines etwaigen Verkaufs der Beteiligung unterbunden hat, obwohl sich die Fertigungsgesellschaft von ihrem Programm her in andere Unternehmen besser einfügen ließe.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, Versäumnisse bei der Verwirklichung möglicher Ergebnisverbesserungen lägen nicht vor. Gegen einen Verkauf der Beteiligung hätten damals wirtschaftliche und regionalpolitische Überlegungen gesprochen. Es hätten alle betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkte untersucht werden müssen, ehe die im Falle eines Verkaufs erwarteten Arbeitsplatzverluste in Kauf genommen werden konnten. Eine für das Unternehmen und die Fertigungsgesellschaft nachteilige Einflußnahme habe hierin nicht vorgelegen.

Die Gesellschafter seien übereingekommen, den Verlust abzudecken. Die wieder aufgenommenen Gespräche über den Verkauf der Beteiligung oder die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen seien vorerst ergebnislos geblieben. Unabhängig hiervon hätten die Unternehmensorgane ein Konzept zur Verlustminderung entwickelt. Arbeitsplatzverluste seien unvermeidbar. Mit Rücksicht auf die hohe örtliche Arbeitslosigkeit müsse aber behutsam vorgegangen werden. Ein Trend zur Verlustminderung zeichne sich ab.

Der Bundesrechnungshof wird dazu noch weitere Erhebungen anstellen.

39.2.2

Bei einer anderen Tochtergesellschaft des Unternehmens, die durch mehrere Beteiligungen im Ausland sehr hohe Ertragseinbußen erlitten hatte (vgl. Nr. 39.1.1 und 39.1.2), entstanden aus einem Auslandsauftrag Verluste von rd. 16 Mio. DM.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden bei der Vorbereitung und Abwicklung dieses Auftrages schwerwiegende Fehler begangen, die auf ungenügende Aufsicht, mangelhaftes Zusammenwirken der beteiligten Stellen sowie auf unzureichende Zusammenarbeit in der Geschäftsleitung zurückzuführen sind. Die inzwischen abberufenen Geschäftsführer haben die ihnen obliegende Sorgfaltspflicht verletzt. Wegen der Schwere der Versäumnisse und der Höhe des Schadens muß die Frage geprüft werden, ob Schadensersatzansprüche geltend zu machen sind.

Der Bundesminister hat eine entsprechende Prüfung veranlaßt und ferner bei dem Unternehmen darauf hingewirkt, daß untersucht wird, ob die Organisation und das Kalkulationswesen der Tochtergesellschaft den Anforderungen genügen, derartige Aufträge erfolgreich vorbereiten und ausführen zu können.

Die Ergebnisse der Prüfung liegen noch nicht vor.

39.2.3

Eine andere Tochtergesellschaft, die von ihrem Tätigkeitsprogramm her allein nicht mehr lebensfähig war und deshalb hohe Verluste aufwies, sowie eine weitere Tochtergesellschaft des Unternehmens wurden vor einigen Jahren verschmolzen. Mit dem Zusammenschluß sollten die gemeinsame Marktposition ausgebaut, die Kosten gesenkt und die Wirtschaftlichkeit wieder hergestellt werden. Der Fusionsaufwand sollte 0,7 Mio. DM betragen. Er belief sich jedoch einschließlich der Aufwendungen zur Erweiterung der Fertigung auf insgesamt 21 Mio. DM.

Die Schwierigkeiten und Kosten der Fusion wurden stark unterschätzt. Bereits ein Jahr nach der Zusammenführung der Tochtergesellschaften stellte sich heraus, daß die Planziele nicht erreicht werden konnten und auch die neue Tochtergesellschaft kaum lebensfähig war. In den letzten drei Jahren entstanden außerordentlich hohe Verluste von insgesamt fast 90 Mio. DM.

Die Ursachen der Fehlentwicklung lagen im wesentlichen in den Kostennachteilen des auf Einzelfertigung abgestellten Fertigungsprogramms sowie in Mängeln in der Führung, in der Organisation sowie im Rechnungs- und Berichtswesen. Außerdem hat der Erwerb von Beteiligungen nicht in allen Fällen die erwartete zusätzliche Beschäftigung gebracht, sondern das Ergebnis belastet.

Dies gilt auch für die hohen Kosten der Verschmelzung. Die Geschäftsleitung hat den Aufsichtsrat nicht rechtzeitig über die ungünstige Entwicklung unterrichtet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Mitglieder der Geschäftsleitung insoweit ihren Sorgfalts- und Berichtspflichten nicht ausreichend nachgekommen. Sie haben die Mängel und Fehleinschätzungen zu verantworten. Dem Aufsichtsrat ist vorzuhalten, daß er die nicht rechtzeitige und ständig zu optimistische Berichterstattung hingenommen hat. Er hat es versäumt, zeitgerechte und realistische Berichte zu verlangen. Wegen der Verstöße gegen die Sorgfaltspflicht hat der Bundesrechnungshof Bedenken dagegen erhoben, daß die Hauptversammlung die Geschäftsleitung auf Vorschlag des Aufsichtsrates entlastet hat.

Der Aufsichtsrat der neuen Tochtergesellschaft hat in den letzten Jahren wiederholt Mitglieder der Geschäftsleitung nicht wiederbestellt oder vorzeitig abberufen. Hierzu haben mangelnde fachliche oder persönliche Eignung Anlaß gegeben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb Zweifel geäußert, ob der Aufsichtsrat bei der Auswahl dieser Führungskräfte mit der erforderlichen Sorgfalt handelte.

Der Bundesminister räumt ein, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über Mängel in der Organisation, Führung und Aufsicht sowie zum Teil auch in der Beteiligungspolitik für die Vergangenheit zutreffen. Allerdings könne dem Aufsichtsrat mangelnde Sorgfalt bei der Auswahl der Führungskräfte nicht vorgeworfen werden. Die Geschäftsleitung, aber auch der zuständige Leitungsbereich des Unternehmens seien vielmehr entgegen den aufgrund der bisherigen Leistungen berechtigten Erwartungen mit den sehr schwierigen Problemen der Zusammenführung der beiden Tochtergesellschaften überfordert gewesen. Das Unternehmen habe dies erkannt und die Mängel unverzüglich beseitigt sowie die verantwortlichen Führungskräfte ausgewechselt. Entlastung habe erteilt werden müssen, weil zwar unzureichende Eignung, nicht aber mangelnde Sorgfalt vorgelegen habe. Die Tochtergesellschaft entwickele sich nunmehr weitgehend positiv.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit die weitere Entwicklung prüfen.

39.2.4

Eine andere Tochtergesellschaft hat in den letzten Geschäftsjahren Verluste erlitten, die das Gesellschaftskapital um ein Vielfaches übersteigen. Die Verluste sind hauptsächlich auf Aufträge zurückzuführen, die aus Beschäftigungsgründen hereingenommen wurden und deren Erlöse die Kosten nicht deckten sowie auf Mängel in der Führung, in der Organisation und im Rechnungswesen. In der Buchführung war eine große Zahl von Rechnungen über längere Zeit nicht gebucht worden.

Die Geschäftsleitung hat den Aufsichtsrat über diese Mängel nicht ausreichend und nicht rechtzeitig unterrichtet. Das Unternehmen hat deshalb das Ausmaß der Fehlentwicklung erst zu spät erkannt.

Mit der Übernahme eines bestimmten Auftrages ist die Tochtergesellschaft ohne ausreichende Sicherung ein unverhältnismäßig hohes Risiko eingegangen. Außerdem hatte sie bereits mit der Auftragsausführung begonnen und hierfür mehr als 7,5 Mio. DM aufgewendet, obwohl der Vertrag noch nicht rechtswirksam war. Der Auftrag hat zu einem Verlust von mehreren Mio. DM geführt. Die Geschäftsführer sind vorzeitig abberufen worden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Geschäftsleitung wegen der dargestellten Mängel gegen die Sorgfaltspflicht eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters verstoßen; sie hat insbesondere ohne einen rechtlich wirksamen Vertrag hohe Aufwendungen getätigt.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Nach seinen Ausführungen hat das Unternehmen inzwischen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel eingeleitet. Der Bundesminister hat das Unternehmen ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß größere Aufträge erst ausgeführt werden, wenn die entsprechenden Verträge rechtlich wirksam geworden sind. Über die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wird im Zusammenhang mit der Prüfung der Entlastung der Organe entschieden werden.

Die Erörterung mit dem Bundesminister ist noch nicht abgeschlossen.

39.2.5

Bei einer weiteren Tochtergesellschaft des Unternehmens übersteigen die Verluste das Vierfache des Gesellschaftskapitals. Sie hat die Verluste damit begründet, daß zur Sicherung der Beschäftigung Verlustaufträge hereingenommen werden mußten. Außerdem seien Mehr- und Nachlaufkosten sowie Entwicklungskosten entstanden, die im Preis nicht vergütet werden. Die Erlöse hätten vielfach nicht einmal die direkten Kosten gedeckt.

Die Berichte der Geschäftsleitung waren ständig zu optimistisch. Im Kalkulationswesen und in der Kostenkontrolle waren erhebliche Mängel vorhanden. Dies trug zu der ungünstigen Ertragsentwicklung bei. Die bereits durchgeführten Maßnahmen zur Kostensenkung und Rationalisierung haben zu der wirtschaftlichen Gesundung der Tochtergesellschaft noch nicht entscheidend beigetragen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister gebeten mitzuteilen, was noch veranlaßt werden soll, um die Ertragslage nachhaltig zu verbessern, und ob Betriebszweige, die ständig mit Verlust arbeiten, stillgelegt werden sollten.

Der Bundesminister hat auch hier eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zuträfen. Er hat mitgeteilt, daß die Tochtergesellschaft zur Verbesserung der Ertragslage die Geschäftsleitung neu besetzt, ein Produkt-Management-System mit klarer Ergebnisverantwortung eingeführt und die Vertriebsorganisation verbessert habe. Es werde noch geprüft, ob unrentable Bereiche stillgelegt und die Gemeinkosten vermindert werden könnten.

39.3

Wegen der besorgniserregenden Entwicklung in weiten Bereichen des Unternehmens hält es der Bundesrechnungshof für unumgänglich, die Geschäftspolitik und die Geschäftstätigkeit zunächst ausschließlich an dem Ziel der wirtschaftlichen Gesundung auszurichten. Das Unternehmen sollte alle Kräfte darauf verwenden, die vorhandenen Verlustquellen so schnell wie möglich zu beseitigen und weitere Ertragseinbrüche zu vermeiden. Dazu sollte es die Fertigungs- und Tätigkeitsprogramme, auch soweit sie heute noch marktgerecht sind, auf ihre künftige Wirtschaftlichkeit hin überprüfen und gegebenenfalls neue Aktivitäten entwickeln.

Das Unternehmen sollte ferner die Bereiche verkaufen oder aufgeben, die auch künftig keine Wirtschaftlichkeit erwarten lassen, für die das notwendige Fachwissen und die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Führung fehlen oder die von untergeordneter Bedeutung sind. Neue Beteiligungen sollte es nur eingehen, wenn von diesen längerfristig ein maßgeblicher Beitrag zur Verbesserung der Struktur und der Ertragslage zu erwarten ist. Auch zu der notwendigen Straffung der — wie der Bundesminister selbst ausgeführt hat — „am Rande der Unübersichtlichkeit liegenden Unternehmensaktivitäten" sollte sich das Unternehmen auf die für seine Zukunft wirklich maßgeblichen und wichtigen Bereiche und Tätigkeiten beschränken.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, daß die zur Überwachung und Kontrolle des Unternehmensgeschehens vorhandenen Einrichtungen verbessert und außerdem in stärkerem Maße als bisher für diese Zwecke eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat sich im übrigen dafür ausgesprochen, daß das Unternehmen zunächst alle Möglichkeiten der Selbsthilfe nutzt, ehe es den Bund um neue Kapitalhilfen bittet. Neben den bereits angesprochenen Maßnahmen wären insbesondere weitere Verkäufe von nicht unternehmensnotwendigen Vermögensgegenständen geeignet, die Finanz- und Ertragslage zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, seinen Einfluß bei dem Unternehmen dahin gehend geltend zu machen, daß es eine mit dem Interesse des Eigentümers Bund übereinstimmende Unternehmenspolitik betreibt und die angeregten Maßnahmen verwirklicht.

39.3.1

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, die derzeitige, auf mehreren Stellen neu besetzte Unternehmensleitung bemühe sich in Übereinstimmung mit dem Ressort und den Anregungen des Bundesrechnungshofes in einem bisher nicht gekannten Ausmaß um die Rücknahme der außerhalb des zentralen Interesses liegenden Unternehmensaktivitäten. Dies komme in den bereits vollzogenen und noch beabsichtigten Beteiligungsverkäufen, insbesondere im Ausland, zum Ausdruck. Daneben seien Teilbereiche des Unternehmens stillgelegt oder eingeschränkt worden. Mit dem Verkauf eines weiteren Beteiligungsunternehmens werde das Tätigkeitsprogramm des Unternehmens abgerundet und zugleich ein bedeutsamer Beitrag zur Verbesserung der Finanz- und Ertragslage erzielt.

Darüber hinaus versuche das Unternehmen weiterhin, seine wirtschaftliche Lage aus eigener Kraft zu verbessern. Zu diesem Zweck plane es zusätzliche Stillegungen sowie strukturverbessernde und kostensenkende Maßnahmen. Das Unternehmen prüfe ferner Möglichkeiten überbetrieblicher Zusammenarbeit. Außerdem sei vorgesehen, den Finanzbedarf durch geeignete Schritte zu senken.

Wegen des zu erwartenden hohen Fehlbetrages mache die Unternehmensleitung verstärkt Anstrengungen zur Selbsthilfe auch im nichtunternehmerischen Bereich. Hier soll durch den Verkauf von nicht unternehmensnotwendigem Vermögen die Ertragslage verbessert werden.

Der Bundesminister hat aber darauf hingewiesen, daß die schon durchgeführten und noch angestrebten Maßnahmen voraussichtlich nicht ausreichen würden, um die Finanz- und Ertragslage des Unternehmens entscheidend zu festigen. Wegen der kurzfristig auch weiterhin erwarteten hohen Verluste würden sich die Eigenmittel voraussichtlich nochmals verringern. Deshalb seien für den Fortbestand des Unternehmens neue Kapitalhilfen des Bundes unumgänglich und geplant.

39.3.2

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof wird die künftige Entwicklung sorgfältig und kritisch beobachten.

ERP-Sondervermögen

40 Finanzielle Abwicklung der ERP-Wirtschaftspläne

40.0

Das ERP-Sondervermögen hat Zinsaufwendungen und den Ausfall von Zinserträgen hinnehmen müssen, weil der Bundesminister für Wirtschaft banküb-

liche Gepflogenheiten nicht beachtet hat. Die wachsende Verschuldung des Sondervermögens macht es notwendig, den Mittelabfluß, den Rückfluß von Geldern aus früheren Ausleihungen, die Aufnahme von Fremdmitteln und die Zwischenanlage von Kassenmitteln angemessen aufeinander abzustimmen.

40.1 Darstellung des Geldflusses

40.1.1

Die ERP-Mittel werden im Kreislauf wie folgt eingesetzt: Tilgungen und Zinsleistungen der Endkreditnehmer aus früheren Ausleihungen fließen über die Hauptleihinstitute (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Lastenausgleichsbank, Berliner Industriebank AG) dem Sondervermögen zu. Der Bundesminister für Wirtschaft als Verwalter des Sondervermögens stellt sie im Rahmen der ERP-Wirtschaftspläne über die Hauptleihinstitute den Endkreditnehmern wieder zur Verfügung. Die Fördermittel werden durch am Kapitalmarkt aufgenommene Gelder verstärkt und durch Tilgung von Verbindlichkeiten sowie durch Zinsaufwendungen vermindert. Einzelheiten des Verfahrens regeln Rahmenverträge, die der Bundesminister mit den Hauptleihinstituten geschlossen hat.

40.1.2

Im Bereich des ERP-Sondervermögens haben sich Ausgaben, Herkunft der Finanzierungsmittel, Zinsen für Fremdmittel und Verbindlichkeiten wie folgt entwickelt:

	1979	1980	1981	1982[1])
	— in Mio. DM —			
Ansätze lt. Wirtschaftsplan				
Ausgaben	2 895	3 050	3 134	3 734 (4 419)
finanziert durch				
eigene Mittel	1 943	1 950	2 166	2 520
fremde Mittel (Nettokreditaufnahme)	952	1 100	968	1 214 (1 899)
Bruttokreditaufnahme	1 200	1 320	1 453	1 908 (2 593)
Ist-Ergebnisse				
Zinsaufwand	77	141	225	429 [2])
Verbindlichkeiten (Stand 31. Dezember)	1 896	3 090	4 594	

[1]) Zahlen in Klammern: Ansätze unter Berücksichtigung des Kapitels 6 „Beitrag zur Gemeinschaftsinitiative“
[2]) laut Schätzung des Bundesministers

40.2 Regelung für rückfließende Tilgungen und Zinsen

40.2.1

Die Endkreditnehmer oder ihre Hausbanken haben Zinsen und Tilgungen den Hauptleihinstituten viertel- oder halbjährlich zu zahlen. Nach den getroffenen Vereinbarungen werden den Hauptleihinstituten die ihnen fristgerecht oder aus vorzeitigen Tilgungen gutgeschriebenen Rückflüsse — abgesehen von Abschlagszahlungen — bis zu 10 Tagen (einem Institut bis zu 15 Tagen) zinsgünstig belassen. Während dieses Zeitraumes kann der Bundesminister lediglich über die ihm von den Hauptleihinstituten gutgebrachten Abschlagszahlungen verfügen. Die z. B. einem Hauptleihinstitut aus den Ausleihungen zum 31. Dezember 1981 zustehenden Zins- und Tilgungsleistungen führte es an das ERP-Sondervermögen wie folgt ab: Als Abschlagszahlungen am 4. Januar 1982 200 Mio. DM und am 7. Januar 1982 75 Mio. DM sowie als Restzahlung am 11. Januar 1982 207 Mio. DM.

40.2.2

Die bestehenden Vereinbarungen ermöglichen den Hauptleihinstituten, Mittel des ERP-Sondervermögens selbst dann für Neuausleihungen abzurufen, wenn ihnen noch zurückgeflossene Tilgungen und Zinsen zur Verfügung stehen. So hatte in dem vorerwähnten Beispiel das Hauptleihinstitut vom 1. bis 8. Januar 1982 bereits 127,2 Mio. DM vom Verwalter des ERP-Sondervermögens zur Gewährung neuer Kredite abgerufen, obwohl ihm noch die weit höheren Beträge aus Rückflüssen zur Verfügung standen.

Die Hauptleihinstitute verzinsen die Guthaben mit 0,5 v. H. unter dem Diskontsatz, während der Bundesminister die höheren marktüblichen Zinsen zu zahlen hat.

40.2.3

Der Bundesminister rechtfertigt das Verfahren mit den vertraglichen Regelungen. Diese wolle er auch

nicht ändern, da zu befürchten sei, daß die Hauptleihinstitute auf eine Margenerhöhung dringen würden, wenn sie Rückflüsse unverzüglich an das ERP-Sondervermögen abführen müßten.

Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, daß der Bundesminister auf eine Änderung der Rahmenverträge hätte hinwirken müssen, um die bei den Hauptleihinstituten aus Rückflüssen angesammelten ERP-Mittel umgehend wieder für Neuausleihungen einsetzen zu können. Er hält es für notwendig, Kosten verursachungsgerecht abzugelten und für nicht vertretbar, etwa unzureichende Margen dadurch aufzubessern, daß den Hauptleihinstituten ermöglicht wird, Zinserträge aus der Verwendung von ERP-Mitteln zu erwirtschaften.

40.3 Aufnahme von Kapitalmarktmitteln

40.3.1

Das Sondervermögen nimmt Mittel am Kapitalmarkt ausschließlich als Schuldscheindarlehen auf. Diese betrugen zum Beispiel in den Jahren 1980 und 1981:

Jahr	Summe in Mio. DM	Zahl der Vorgänge	Darlehensbetrag im Einzelfall zwischen (in Mio. DM)
1980	1 509	97	2,0 und 50,0
1981	1 831	103	1,0 und 50,0

40.3.2

Die Mittelaufnahme bewegte sich zwar im Rahmen des Gesamtbedarfs jedes Wirtschaftsjahres, sie war jedoch nicht an den jeweiligen liquiditätsmäßigen Gegebenheiten ausgerichtet, weil Gelder selbst bei hoher eigener Liquidität hereingenommen wurden. So nahm das ERP-Sondervermögen am 8. Februar 1982 50 Mio. DM (Zinssatz 10,25 v.H.) auf, obwohl es diesen Betrag wegen eines Guthabens von mehr als 136 Mio. DM noch nicht benötigte; selbst bei der nächsten Geldaufnahme am 23. Februar 1982, in Höhe von 10 Mio. DM, betrug das eigene Guthaben noch fast 100 Mio. DM. Diese Fremdmittelaufnahme ohne Berücksichtigung der gegebenen Liquidität, und zwar auch zu Zeiten, in denen die Verhältnisse des Kapitalmarktes eine Mittelverknappung nicht erwarten lassen, verursacht vermeidbare Zinsaufwendungen.

Der Bundesminister räumt ein, daß Kredite gelegentlich zu früh aufgenommen worden sein könnten; grundsätzlich habe jedoch das ERP-Sondervermögen die vorhandenen Mittel, Rückflüsse und Mittelabflüsse vor der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat die Aufzeichnungen des Bundesministers über einen Zeitraum von 20 Monaten zwischen Januar 1980 und Februar 1982 ausgewertet. In dem geprüften Zeitraum war die Aufnahme von Kapitalmarktmitteln bei hoher eigener Liquidität die Regel.

40.4 Zwischenanlage nicht benötigter Kassenmittel

40.4.1

Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) verpflichtet in § 17 das Sondervermögen, flüssige Mittel bei der Bundesbank auf Girokonto einzulegen. Die jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetze (zum Beispiel das Gesetz vom 31. Juli 1981 — BGBl. I S. 745) ermächtigen den Bundesminister jedoch auch, außer bei der Deutschen Bundesbank

— ERP-Mittel bei den Hauptleihinstituten anzulegen (§ 2 des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 1981),

— aufgenommene Fremdmittel bis zur Verausgabung anderweitig anzulegen (§ 3 Abs. 4 des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 1981).

Der Bundesminister hat von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht.

40.4.2 Sondervereinbarung mit der Deutschen Bundesbank

Die Bundesbank und der Bundesminister vereinbarten im Jahre 1958, bevor die ERP-Ausleihungen teilweise fremdfinanziert wurden, Teile des Guthabens des Sondervermögens bei der Bundesbank zinsbringend in Geldmarktpapieren anzulegen. Nach der Vereinbarung werden aus Vereinfachungsgründen jährlich die Hälfte des vorjährigen durchschnittlichen Guthabenstandes als anlagefähig angesehen. Für das Jahr 1981 legten die Vertragspartner einen Durchschnittsstand in Höhe von 160 Mio. DM und dementsprechend einen anlagefähigen Betrag in Höhe von 80 Mio. DM zugrunde. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung für das Jahr 1981 wurden Geldmarktpapiere zu 7,7 v.H. verzinst.

Der Bundesminister hat diese Regelung beibehalten, obwohl sie unwirtschaftlich ist, weil eine anderweitige Geldanlage höhere Zinserträge erbringen würde.

40.4.3 Zwischenanlage bei Kreditinstituten

Der Bundesminister nahm seit dem Jahre 1974 erstmals wieder im Frühjahr 1982 bei einem Hauptleihinstitut eine Zwischenanlage vor. Er lieh 20 Mio. DM für wenige Wochen aus. Bei Dritten, und zwar bei privaten Banken in Süddeutschland, legte er in den Jahren 1977 bis 1980 — insgesamt in 17 Fällen — Beträge zwischen 5 Mio. DM und 30 Mio. DM für die Dauer einiger Monate, Anfang 1980 für einige Wochen an.

In einigen Fällen überschnitten sich die Geldanlagen mit der Aufnahme von Fremdmitteln auf dem Kapitalmarkt. So wurde eine Ausleihung von 20 Mio.

DM zum Zinssatz von 8,5 v.H. am 10. Januar 1980 fest für einen Monat, danach mit täglicher Abrufbarkeit, vereinbart. Am 13. März 1980 war der Betrag zurückgezahlt. In der Zeit vom 25. Februar bis 12. März 1980, als die ausgeliehenen Mittel täglich abrufbar waren, nahm der Bundesminister jedoch auf dem Kapitalmarkt 72 Mio. DM mit einer Belastung von mehr als 8,5 v.H. auf.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister von der gesetzlichen Ermächtigung, Zwischenanlagen vorzunehmen, über Jahre hinweg nur unzureichend Gebrauch machte, obwohl Mittel dafür vorhanden waren. Die wenigen Zwischenanlagen stimmte er nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Fremdmittelaufnahmen nicht genügend ab.

40.4.4

Der Bundesminister hält es grundsätzlich nicht für richtig, über das bisherige Maß hinaus Kassenmittel des Sondervermögens, die vorübergehend nicht benötigt werden, bei den Hauptleihinstituten oder bei Dritten zinsbringend anzulegen. Er begründet dies mit währungs- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, die es geraten erscheinen ließen, der Vorschrift des § 17 des Gesetzes über die Bundesbank (Einlage von flüssigen Mitteln des ERP-Sondervermögens auf Girokonten bei der Bundesbank) Vorrang vor den Ermächtigungen der ERP-Wirtschaftsplangesetze zur anderweitigen und zinsbringenden Anlage von ERP-Mitteln einzuräumen. Zu einer anderweitigen Einlage sei er im übrigen nicht verpflichtet, da sie auf einer Ermessens-Bestimmung beruhe. Für die gelegentliche Anlage von Kassenmitteln bis zu 50 Mio. DM liege eine Ermächtigung der Bundesbank aus dem Jahre 1968 vor.

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht es als bedenklich an, daß der Bundesminister mit den von ihm erarbeiteten Gesetzentwürfen der Bundesregierung für die ERP-Wirtschaftsplangesetze die gesetzgebenden Körperschaften um Ermächtigungen gebeten hat, die er nach seinen nunmehrigen Darstellungen nicht in Anspruch zu nehmen beabsichtigte. Diese Ermächtigungen dienen, wie z. B. in der Begründung zu § 3 letzter Absatz des Entwurfes des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 1981 (Drucksache 9/228) dargestellt wurde, der Wirtschaftlichkeit, deren Grundsätze einzuhalten der Bundesminister nach § 5 Abs. 1 des ERP-Verwaltungsgesetzes vom 31. August 1953 (BGBl. I S. 1312) ausdrücklich verpflichtet ist. Es kann auf sich beruhen, ob Höhe und Dauer möglicher Anlagen vorübergehend nicht benötigter Kassenmittel des Sondervermögens bei den Hauptleihinstituten oder bei Dritten währungspolitisch bedeutsame Auswirkungen erwarten lassen; auch die Bundesbank geht davon aus, daß die grundsätzliche Einlagenverpflichtung des ERP-Sondervermögens nach § 17 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank nicht mehr besteht. Die Zustimmung der Bundesbank zu einer zwischenzeitlichen Geldanlage bis zu 50 Mio. DM bezog sich im übrigen auf Mittel, die der Bundesminister zur Durchführung des ERP-Investitionshilfegesetzes vom 17. Oktober 1967 (BGBl. I S. 989) aufgenommen hatte.

40.5 Mittelabfluß über „Verteilungskonten"

40.5.1

Der Bundesminister hat den Hauptleihinstituten bei der Bundesbank — für Ausleihungen in Berlin bei der dortigen Landeszentralbank — Verteilungskonten eingerichtet, über die die Hauptleihinstitute ohne seine Zustimmung im Einzelfall verfügen. Er verstärkt die Verteilungskonten ohne Mitwirkung der Hauptleihinstitute nach Maßgabe des früheren Spitzenbedarfs. Nur gelegentlich müssen die Hauptleihinstitute um Kontenverstärkung bitten. Dem liegt zumeist eine außergewöhnliche Zahlungsverpflichtung zugrunde.

Den Verteilungskonten fließen ERP-Mittel ausschließlich über ein weiteres, bei der Bundesbank gehaltenes Konto des ERP-Verwalters zu (Hauptkonto), über das auch sonstige Vorgänge (z. B. Schulddendienst, Aufnahme von Kapitalmarktmitteln) abgewickelt werden.

Die Verteilungskonten ermöglichen den Hauptleihinstituten einen schnellen Zugriff auf ERP-Mittel. Das Verfahren zwingt jedoch den Bundesminister, Liquidität mit einem Mehrfachen des täglichen Bedarfs vorzuhalten, weil er nicht schätzen kann, in welcher Höhe die Hauptleihinstitute Tag für Tag Mittel abziehen werden. Die Liquiditätsvorsorge für eine Vielzahl von Konten verstärkt noch diese Unwägbarkeit.

Zwei Beispiele verdeutlichen das Auseinanderklaffen von vorgehaltener Liquidität und tatsächlichem Bedarf:

— Im Februar 1982 verfügte das ERP-Sondervermögen auf den Haupt- und den Verteilungskonten insgesamt über eine durchschnittliche Liquidität von 128,5 Mio. DM; die niedrigste Tagessumme belief sich auf 79,7 Mio. DM, die höchste auf 176,7 Mio. DM. Die Abrufe der Hauptleihinstitute schwankten zwischen 3,9 Mio. DM und 21,0 Mio. DM je Arbeitstag bei einer durchschnittlichen Anforderung von 10,9 Mio. DM.

— Eines der Hauptleihinstitute darf nach einer Sondervereinbarung auch für Zwecke, die mit den Aufgaben des Sondervermögens nichts zu tun haben, über ERP-Mittel durch Zugriff auf die Verteilungskonten des Sondervermögens kurzfristig als Tagegeld verfügen, und zwar ohne vorherige Unterrichtung des Bundesministers. Dieser hält auf dem Verteilungskonto des Hauptleihinstitutes Liquidität in solcher Höhe vor, die es dem Institut ermöglicht hat, allein im Jahre 1980 in 28 Fällen ERP-Mittel bis zu 10 Mio. DM, durchschnittlich 2,2 Mio. DM, von dem Verteilungskonto abzuziehen.

  Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigen die jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetze es nicht, Mittel des Sondervermögens für solche andere Zwecke zu verwenden.

40.5.2

Der Bundesminister hält es für unabdingbar, eine hohe Liquidität vorzuhalten, um durch eine jederzeitige Auszahlungsbereitschaft, die zu den wesentli-

chen Elementen der ERP-Förderung zähle, eine sofortige Abrufbarkeit zugesagter Darlehen zu gewährleisten. Er sieht dies unter anderem nach dem Förderauftrag des ERP-Sondervermögens als sachlich geboten an; diese Praxis sei banküblich, weil alle Kreditinstitute zugesagte Darlehen nach Anforderung unverzüglich auszahlten. Die vom Bundesrechnungshof angeregte Einführung von Abrufterminen würde bürokratische Erschwernisse bewirken mit zusätzlichen Kosten für die zu Fördernden. Die Hauptleihinstitute trügen bank- und arbeitstechnische Gründe gegen die Konzentration der Zahlungen auf bestimmte Termine vor; die wünschenswerte Verbindung von ERP-Förderung und ihren Ergänzungsfinanzierungen würde sonst gelöst.

Die Darlegungen des Bundesministers überzeugen nicht.

Ein Verfahren, das die ERP-Mittel nicht wirtschaftlich nutzt, kann nicht mit dem Förderauftrag des Sondervermögens gerechtfertigt werden. Der Hinweis auf die Bankpraxis geht fehl, weil Banken die Liquiditätsvorhaltung nach Darlehenszusagen nur unter Erhebung von Bereitstellungsprovisionen finanzieren können. Arbeitstechnische Erschwernisse lassen sich bei beweglicher Handhabung vermeiden; die Verbindung zwischen ERP- und Ergänzungsfinanzierung würde bei den Hauptleihinstituten, die für ihre eigenen Mittel ohnehin eine Liquiditätsplanung betreiben, eher vereinfacht.

Das Verteilungskonten-Verfahren war angebracht zu einer Zeit, als Zinsaufwendungen für Fremdmittel nicht bedeutsam waren und das Verbot der Zwischenanlage flüssiger Mittel außerhalb der Bundesbank gestattete, ERP-Mittel in großzügiger Weise zur Verfügung zu stellen. Unter den jetzigen Gegebenheiten einer weitgehenden Finanzierung der ERP-Ausleihungen durch Fremdmittel entspricht es nicht mehr dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Das gegenwärtige Verfahren erfordert eine weit überzogene Liquiditätsvorhaltung, die zinsaufwendig fremdfinanziert werden muß oder eine entsprechende Zwischenanlage eigener Mittel mit Zinserträgen einschränkt.

40.6 Zusammenfassung

40.6.1

Das Gebot des § 5 Abs. 1 des ERP-Verwaltungsgesetzes, das Sondervermögen in seinem Bestand zu erhalten, zwingt — insbesondere, da die Zinsaufwendungen im Jahre 1982 schon rd. 430 Mio. DM, im Jahre 1983 bereits rd. 589 Mio. DM erreichen werden — zu einer wirtschaftlicheren Abwicklung der ERP-Programme. Verwaltungsabläufe, die sich in der Vergangenheit bewährt haben mögen, die aber den heutigen Notwendigkeiten nicht gerecht werden, müssen durch zweckdienlichere Regelungen ersetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, unter diesem Gesichtspunkt alle Teilbereiche der Mittelbewirtschaftung des ERP-Sondervermögens zu überprüfen. Er hat hierzu Einzelanregungen unterbreitet, u. a. die Fremdmittelaufnahme für das Sondervermögen dem Bundesminister der Finanzen (der anderweitig damit laufend und in größerem Umfang befaßt ist) zu übertragen sowie vorübergehend nicht benötigte Kassenmittel in der gebotenen wirtschaftlichen Weise zinsbringend anzulegen, für den Abfluß von ERP-Mitteln Abruftermine einzuführen und bei den Hauptleihinstituten angesammelte Mittel frühzeitig dem ERP-Sondervermögen wieder nutzbar zu machen und alle Teilbereiche nunmehr aufeinander abzustimmen.

40.6.2

Der Bundesminister will das bisherige Verfahren beibehalten. Er hält es für wirtschaftlicher und der Stellung des Sondervermögens für angemessen, die Fremdmittel selbst aufzunehmen. Auch der Bundesminister der Finanzen hat es abgelehnt, die Aufnahme der Fremdmittel für das Sondervermögen zu übernehmen.

Eine Anlage von Kassenmitteln bei Dritten in größerem Umfang als bisher glaubt der Bundesminister unter Hinweis auf § 17 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank nicht rechtfertigen zu können. Die Anlage-Ermächtigungen der ERP-Wirtschaftsplangesetze seien nur Ermessens-Vorschriften. Die Einführung von Abrufterminen für ERP-Mittel gefährde die Förderqualität. Eine Abstimmung der einzelnen Bereiche der Mittelbewirtschaftung unter liquiditätsmäßigen Erfordernissen sei bereits gegeben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die steigende Zinslast des Sondervermögens gebietet im Interesse der Erhaltung des Förderumfangs die strenge Beachtung des Gebotes der Wirtschaftlichkeit. Dies wird nur unter Aufgabe bisheriger, überholter Verfahrensweisen und bei Berücksichtigung banküblicher Gepflogenheiten zu erreichen sein.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 12. Februar 1982 für das Geschäftsjahr 1979 Entlastung erteilt.

41 Jahresabschluß

41.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre Sondervermögen) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1980 folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1978	31. Dezember 1979	31. Dezember 1980	Passiva	31. Dezember 1978	31. Dezember 1979	31. Dezember 1980
	in Mrd. DM				in Mrd. DM		
Sachanlagen	48,2	49,8	51,4	Eigene Mittel	13,4	15,6	15,5*)
Finanzanlagen	2,4	2,4	2,5	Baukostenzuschüsse u. ä.	5,1	5,6*)	6,1
Umlaufvermögen	3,1	2,7	2,8	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	1,7	1,2	0,5
Rechnungsabgrenzung	0,9	1,0	1,1	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	34,4	33,5	35,7
				Rechnungsabgrenzung	0,0	0,0	0,0
	54,6	55,9	57,8		54,6	55,9	57,8

*) Aufrundung zum Ausgleich einer Rundungsdifferenz

Das Vermögen der Bundesbahn ist im Jahre 1980 um nahezu 1,9 Mrd. DM gestiegen. Davon entfielen 1,66 Mrd. DM auf das Sachanlagevermögen.

Stärkere Veränderungen zeichneten sich auf der Passivseite ab. Die deutliche Zunahme der Eigenfinanzierung im Vorjahr setzte sich im Geschäftsjahr 1980 nicht fort. Lediglich die Baukostenzuschüsse von Dritten haben unter den dem Eigenkapital gleichstehenden Finanzierungsmitteln weiter zugenommen. Sie konnten aber den Rückgang bei den eigenen Mitteln sowie bei den Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt, nicht kompensieren. Die eigenen und ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel sind somit absolut zurückgegangen. Nicht nur der gesamte Vermögenszuwachs der Deutschen Bundesbahn ist also im Jahre 1980 durch Fremdkapital finanziert worden, vielmehr mußte die Bahn einen Teil der durch Verluste aufgezehrten Eigenmittel durch Fremdkapital ersetzen.

Ursache der Verschlechterung ihrer Eigenkapitalbasis sind die gegenüber dem Vorjahr stark zurückgegangenen (erfolgsneutralen) Eigentümerleistungen des Bundes an die Bundesbahn. So wurden die Liquiditätshilfen an die Deutsche Bundesbahn bereits im Haushaltsplan 1980 um 42,3 v. H. niedriger angesetzt als der im Haushaltsjahr 1979 gezahlte Betrag, obwohl für das Jahr 1980 mit einem höheren Jahresfehlbetrag gerechnet wurde. Von den insgesamt im Bundeshaushaltsplan noch ausgebrachten gesperrten 848,4 Mio. DM wurden lediglich 100 Mio. DM freigegeben. Das bedeutet eine Verminderung auf 6,8 v. H. des im Jahre 1979 gezahlten Betrages. Die Deutsche Bundesbahn hat mindestens seit dem Jahre 1963 in keinem Jahr derart niedrige Liquiditätshilfen erhalten. Auch die allgemeinen Investitionszuschüsse wurden nicht in dem Umfang an die Bundesbahn gezahlt, der im Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 1980 vorgesehen worden war. Die freigegebenen Mittel blieben hier in einem Umfang von 880 Mio. DM hinter dem gesperrten Mittelansatz zurück, so daß die allgemeinen Investitionszuschüsse gegenüber dem Vorjahr um 27,5 v. H. zurückgegangen sind. Die Investitionszuschüsse für den Streckenausbau wurden zwar in dem vom Haushaltsplan vorgesehenen Umfang ausgezahlt. Sie waren aber von vornherein um 50,8 v. H. unter den im Vorjahr veranschlagten Mitteln angesetzt.

Die gesamten Eigentümerleistungen des Bundes an die Bundesbahn (Liquiditätshilfen, allgemeine Investitionszuschüsse, Investitionszuschüsse für den Streckenausbau sowie für Zukunftsinvestitionen) sind von 5 234,4 Mio. DM im Jahre 1979 auf 2 706,2 Mio. DM oder um 48,3 v. H. im Jahre 1980 zurückgegangen.

Die starke Kürzung der Eigentümerleistungen des Bundes im Jahre 1980 hatte gerade dadurch, daß sie in dieser Höhe von der Bundesbahn kaum voraussehbar war, eine Reihe negativer Folgen:

— Der Anteil der eigenen Mittel und der ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel an der Nettobilanzsumme ist von 40,0 v. H. auf 38,1 v. H. zurückgegangen. Die langfristigen fundierten Verbindlichkeiten (ohne die Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt) haben um nahezu 2 Mrd. DM zugenommen, die kurzfristigen Kredite außerdem um 280 Mio. DM.

— Sodann hatte die Sperrung von erfolgsneutralen Bundesleistungen an die Bundesbahn Rückwirkungen auf deren Liquidität. Im Jahre 1980 wurden insgesamt im Bundeshaushalt enthaltene Zuschüsse des Bundes in Höhe von 1 410 Mio. DM nicht freigegeben, 218 Mio. DM wurden außerdem zu Mehrausgaben bei den erfolgswirksamen Leistungen verwendet, so daß sich die Eigentümerleistungen um 1 628 Mio. DM oder 37,6 v. H. verminderten. Dabei wurden die an die Bahn gezahlten Bundesmittel zeitlich nicht gleichmäßig reduziert, sondern es fielen die von dem Sondervermögen beim Bundesminister angeforderten Eigentümerleistungen kurzfristig mit Schwerpunkt am Jahresende aus. In diesem Zeitpunkt besteht bei der Bahn ohnehin ein erhöhter Liquiditätsbedarf. Die unvorhergesehenen Zahlungsausfälle in einer solchen Höhe belasteten die Liquidität der Bahn deswegen ganz erheblich. Hinzu kam, daß eine für November vorgesehene Anleihe in Höhe von 900 Mio. DM vom

Kapitalmarktausschuß nicht genehmigt worden ist. Die Bahn sah sich deshalb gezwungen, in beträchtlichem Umfang kurzfristige Kassenobligationen und Schuldscheine aufzunehmen, um ihre Zahlungsfähigkeit zu erhalten.

Negative Folgen hatte die Sperrung der Zuschüsse für die Bahn aber vor allem auch hinsichtlich der Ertragslage, insbesondere aus den folgenden Gründen:

— Die höhere Verschuldung führt in den Folgejahren zu einer weiteren Erhöhung der Zinsbelastung der Bahn;

— die zur Erhaltung ihrer Liquidität sehr kurzfristig erforderliche Kreditaufnahme von erheblichem Umfang führte dazu, daß von der Bahn auch relativ schlechte Konditionen akzeptiert werden mußten;

— zur Vermeidung allzu hoher Verschuldung mußte das Investitionsprogramm der Bahn gestreckt werden, so daß Rationalisierungsfortschritte und die damit verbundenen Verbesserungen des Wirtschaftsergebnisses der Bahn erst zu späteren Zeitpunkten — wenn überhaupt — erzielt werden.

41.2 Erfolgslage

Auch im Geschäftsjahr 1980 hat die Deutsche Bundesbahn eine gegenüber dem Vorjahr zwar geringere, aber doch deutliche Zunahme ihrer eigenen Erträge um 946 Mio. DM (5,9 v. H.) zu verzeichnen. Dabei erhöhten sich vor allem die Erträge aus dem Personenverkehr um 354 Mio. DM; die Erträge aus dem Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehr verbesserten sich insgesamt um 8,4 v. H.

Im Güterverkehr machte sich im Jahre 1980 bereits die Konjunkturabschwächung bemerkbar, so daß sich die Erträge trotz Tariferhöhungen nur um 3,7 v. H. (324 Mio. DM) erhöhten. Dabei stiegen die Erträge im Wagenladungsverkehr lediglich um 2,9 v. H.

Der Zuwachs der erfolgswirksamen Bundesleistungen überstieg mit 756 Mio. DM die Steigerungsrate des Vorjahres beträchtlich. Das ist in erster Linie auf außerordentliche Faktoren zurückzuführen, nämlich auf die erstmals gezahlten Ausgleichsleistungen für den kombinierten Verkehr in Höhe von 207 Mio. DM sowie auf eine Erhöhung der Ausgleichszahlungen des Bundes für die Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter infolge einer Umstellung des Berechnungsverfahrens um 315 Mio. DM.

Obwohl in allen wesentlichen Bereichen Ertragssteigerungen auftraten, reichten sie nicht ganz aus, die Aufwandssteigerungen abzudecken. Mit 1 078 Mio. DM haben sich die Personalausgaben absolut am stärksten erhöht, und zwar zu etwa gleichen Teilen die Bezüge des aktiven Personals (+ 380 Mio. DM bzw. 3,5 v. H.), die Versorgungsbezüge (+ 331 Mio. DM bzw. 7,2 v. H.) und die Sozialausgaben (+ 367 Mio. DM bzw. 13,4 v. H.). Die Personalausgaben wuchsen mit 5,9 v. H. deutlich geringer als andere bedeutsame Aufwandspositionen, wie die Sachausgaben für den laufenden Betrieb (+ 327 Mio. DM bzw. 9,4 v. H.) oder die Sachausgaben für die Unterhaltung und Erhaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen (+ 324 Mio. DM bzw. 14,5 v. H.). Der gesamte Aufwand erhöhte sich um 1 731 Mio. DM. Er übertraf damit die Ertragssteigerungen um 29 Mio. DM, so daß sich der Jahresfehlbetrag 1980 der Deutschen Bundesbahn um diesen Betrag auf 3 605 Mio. DM erhöhte.

Hieraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß sich der Fehlbetrag auf diesem Niveau für die nächsten Jahre stabilisieren wird. So hat sich im Ergebnis des Geschäftsjahres 1980 die deutlich gestiegene Verschuldung der Deutschen Bundesbahn noch nicht niedergeschlagen. Der starke Anstieg der erfolgswirksamen Bundesleistungen im Jahre 1980 war auf außerordentliche Faktoren zurückzuführen und wird sich künftig nicht mehr in dieser Höhe fortsetzen und den Jahresfehlbetrag beschränken können. Das gilt um so mehr, als die Bundesleistungen insgesamt (erfolgswirksame sowie erfolgsneutrale) in den nächsten Jahren aus haushaltspolitischen Gründen auf unter 13 Mrd. DM je Jahr begrenzt werden sollen. Im Haushaltsjahr 1981 ist im übrigen wiederum ein Teil der im Haushaltsplan vorgesehenen Bundesleistungen nicht ausgezahlt worden.

Der Einfluß der hohen Kreditaufnahme im Jahre 1980 auf die Ertragslage der Bahn wurde im Geschäftsjahr 1981 bereits spürbar; der Zinsaufwand stieg in diesem Jahr um nahezu 320 Mio. DM auf über 2,7 Mrd. DM an, nachdem er im Geschäftsjahr 1980 noch stagniert hatte.

Die Begrenzung der Bundesleistungen an die Bahn wird sich mittel- und langfristig verschärft auf ihre Erfolgslage auswirken. Da die Bahn davon ausgeht, daß die Zuschüsse des Bundes für bestimmte Investitionsvorhaben wie

— die S-Bahn-Infrastrukturmaßnahmen (die Mittel sind hierfür zweckgebunden und für die Bahn nicht disponibel)

— die Neu- und Ausbaustrecken (eine Kürzung oder Streckung dieser Mittel würde den wirtschaftlichen Erfolg der Maßnahmen noch weiter in die Zukunft verlagern, so daß er zweifelhaft würde)

— den kombinierten Verkehr (dessen Ausbau ist — ungeachtet erheblicher wirtschaftlicher Probleme — verkehrspolitisch gewollt)

auch künftig ungekürzt bleiben, befürchtet sie, die Kürzungen würden vor allem die allgemeinen Investitionszuschüsse betreffen und sich so erheblich einschränkend auf ihre übrigen Investitionsvorhaben auswirken, daß „der laufende Betrieb nach einigen Jahren dann kaum noch zu gewährleisten" wäre.

Auch eine Ausweitung der Verschuldung würde die Erfolgslage der Bahn in nicht geringem Umfang beeinträchtigen. Wenn die Bundesmittel im vorgesehenen Ausmaß beschränkt bleiben, rechnet der Vorstand für das Jahr 1986 bereits mit einer Verschul-

dung von etwa 53 Mrd. DM. Diese Fremdmittel würden das Jahresergebnis 1986 mit Zinszahlungen von voraussichtlich 4,4 Mrd. DM belasten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken der Bahn hinsichtlich einer durch die Finanzlage bedingten Kürzung ihrer Investitionen. Auch deren Fremdfinanzierung ist bedenklich, da ein weiteres Ansteigen der Zinslast in dem von dem Vorstand befürchteten Ausmaß eine Konsolidierung der Ertragslage der Bahn kaum noch möglich erscheinen läßt.

42 Personalwirtschaft

42.0

Angesichts ihrer wirtschaftlichen Lage und der Haushaltslage des Bundes wird die Deutsche Bundesbahn bemüht bleiben müssen, den Personalbedarf und den Personalbestand zu verringern, damit der Personalkostenanteil (rd. 66 v. H.) an den gesamten Aufwendungen des Unternehmens weiter gesenkt wird. Dabei wird es allerdings auch darauf ankommen, ob die für Rationalisierungsmaßnahmen erforderlichen Investitionsmittel vom Bund bereitgestellt werden können.

42.1

Die Deutsche Bundesbahn hat zwar auch im Jahre 1980 ihren Personalbedarf und Personalbestand weiter eingeschränkt; sie erreichte jedoch nicht mehr den Personalrückgang wie in den vorausgegangenen Jahren, der jeweils mehr als 10 000 Dienstkräfte betragen hat. Im Vergleich zum Ende des Vorjahres verminderte sich die Zahl der Dienstkräfte um 4 862 auf 327 087. Die Zahl der Nachwuchskräfte dagegen erhöhte sich um 3 868 auf 17 599; darin enthalten sind 3 852 Nachwuchskräfte, deren Ausbildungskosten nach einem Sonderprogramm der Bundesregierung vom Bund übernommen wurden.

Auch im Jahre 1981 bemühte sich die Deutsche Bundesbahn, den Personalbestand zu verringern. Die Dienstkräfte verminderten sich um 5 596 auf 321 491. Die Zahl der Beamten ging um 3 138, die der Angestellten um 209 und die der Arbeiter um 2 249 zurück.

Zur Deckung des künftigen Bedarfs an Dienstkräften erhöhte die Deutsche Bundesbahn die Zahl der Nachwuchskräfte um weitere 2 195 auf 19 794. Darin enthalten sind 2 671 Auszubildende, deren Ausbildungskosten vom Bund übernommen wurden.

42.2

Stichprobenweise Feststellungen des Prüfungsdienstes und des Bundesrechnungshofes zeigen — wie in den Vorjahren —, daß die Möglichkeit zu einem wirtschaftlicheren Personaleinsatz noch immer nicht ausreichend genutzt wird. Vor allem benötigt die Verwaltung vielfach zuviel Zeit, bis erkannte Mängel abgestellt oder Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt werden.

Beispielsweise ergaben Erhebungen des Bundesrechnungshofes über die Arbeitsorganisation und die Personalbemessung im Unterhaltungsdienst für Starkstromanlagen, daß allein in den geprüften Teilbereichen annähernd 660 der vorhandenen rd. 820 Dienstkräfte eingespart werden könnten (vgl. Nr. 45).

Aber auch der Personalbedarf für die Bearbeitung von Personal- und Sozialangelegenheiten bei den Ämtern und Generalvertretungen ließe sich nach Feststellungen des Prüfungsdienstes verringern. Die zur Zeit geltenden Bemessungswerte berücksichtigen nicht ausreichend, daß sich die Aufgaben dieser Stellen in den letzten Jahren durch organisatorische Maßnahmen verringert haben. Außerdem könnten verschiedene Aufgaben der Ämter und Generalvertretungen im Bereich der Personalverwaltung ersatzlos entfallen oder vereinfacht werden. Nach stichprobenweisen Erhebungen des Prüfungsdienstes bei zehn Ämtern wären Einsparungen im Bereich der Deutschen Bundesbahn von mehr als 150 Dienstposten zu erwarten.

Dazu hat der Vorstand mitgeteilt, versuchsweise würden bei einer Direktion für sechs Monate Sachbearbeiteraufgaben des Personal- und Sozialdienstes, so weit wie möglich, von den Ämtern zu der Direktion verlegt. Wenn sich das Verfahren bewähre, solle es anschließend bei allen Direktionen verbindlich eingeführt werden.

Weitere Rationalisierungsreserven gibt es nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes beim Einsatz von Zugpflegerinnen. Im Bemühen, ihren Fahrgästen ausreichend gepflegte Reisezugwagen anzubieten, aber auch gebunden durch internationale Abkommen, setzt die Deutsche Bundesbahn in bestimmten Reisezügen während der Fahrt Zugpflegerinnen ein. In den internationalen Abkommen und in Verfügungen der Hauptverwaltung ist auch geregelt, wann vom Einsatz der Zugpflegerinnen abgesehen werden kann. Ein Verzicht ist beispielsweise möglich in Zügen, die nur kurze Laufwege haben, die nahe einer Grenze beginnen und ins Ausland fahren oder die nachts verkehren.

Der Prüfungsdienst untersuchte in 362 Zügen, ob der Einsatz von Zugpflegerinnen vertretbar war. Die Prüfung ergab, daß bei 118 Zügen sowohl aufgrund der bestehenden Weisungen und Abkommen als auch nach dem Verschmutzungsgrad kein Anlaß bestand, die Wagen unterwegs zu reinigen. Dies nahm die Zentrale Transportleitung zum Anlaß, der Frage selbst nachzugehen. Sie kam zu fast gleichen Erkenntnissen und ordnete noch zum Sommerfahrplan 1981 an, daß auf die Begleitung von 92 Zügen durch Zugpflegerinnen verzichtet wird. Dadurch konnte sie den Personalbedarf insgesamt um 46 Zugpflegerinnen vermindern, was einem Personalaufwand von etwa 2,3 Mio. DM im Jahr entsprach.

Das schnelle Vorgehen der Zentralen Transportleitung ist zu begrüßen. Es bleibt aber zu beanstanden, daß die bereits im Jahre 1975 von der Hauptverwal-

tung mit der gleichen Prüfung beauftragten Direktionen der Frage, inwieweit Züge unterwegs gereinigt werden müssen, damals und auch in der Folgezeit nicht konsequent nachgingen.

42.3

Insgesamt ergaben die Stichproben des Prüfungsdienstes im Jahre 1980 1 159 besetzte und 56 unbesetzte Dienstposten als einsparbar, von denen die Deutsche Bundesbahn noch im Berichtsjahr 266 besetzte und 52 unbesetzte Dienstposten zurückzog.

Aufgrund der Empfehlungen des Prüfungsdienstes aus früheren Jahren sparte sie weitere 494 besetzte und 209 unbesetzte Dienstposten ein.

Die eingesparten Dienstposten teilen sich wie folgt auf:

	Dienstposten		
	besetzt	unbesetzt	zusammen
höherer Dienst		1	1
gehobener Dienst	51	13	64
mittlerer Dienst	269	25	294
einfacher Dienst	73	3	76
Arbeiterdienst	367	219	586
zusammen	760	261	1 021

Die Anregungen des Prüfungsdienstes zur Verminderung des Personalbedarfs betrafen insbesondere

— die Straffung der Arbeitsorganisation,

— die Anpassung an ein vermindertes Arbeitsaufkommen,

— die Anpassung von Personalbemessungswerten,

— die Berechnungen des Personalbedarfs.

42.4

Die Bundesbahn wird künftig neben der Beseitigung der vom Prüfungsdienst im Einzelfall festgestellten Mängel verstärkt die Prüfungserkenntnisse auf andere Bereiche mit vergleichbaren Verhältnissen übertragen und ihnen so eine weitergehende Bedeutung beimessen müssen.

43 Alter der Beamten bei Eintritt des Versorgungsfalls

43.0

Die meisten Beamten der Deutschen Bundesbahn, insbesondere die, die mit dem Betriebsgeschehen unmittelbar zu tun haben, scheiden wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig aus dem aktiven Dienst aus. Das Alter der Beamten bei Eintritt des Versorgungsfalls ist dabei in einzelnen Dienstzweigen erheblich gesunken. Dadurch verschlechterte sich das Verhältnis von aktiven Beamten zu den Versorgungsempfängern immer mehr. Im Jahre 1980 standen 100 aktiven Beamten bereits 140 Versorgungsempfänger gegenüber. Die Deutsche Bundesbahn sollte dieser Entwicklung vermehrte Aufmerksamkeit widmen.

43.1

Die von der Deutschen Bundesbahn gezahlten Versorgungsbezüge für die Beamten und ihre Hinterbliebenen gewinnen innerhalb der Personalausgaben immer mehr an Bedeutung. Sie erreichten im Jahre 1960 erst 51,5 v. H. der Dienstbezüge der aktiven Beamten. Bis zum Jahre 1974 stieg dieser Satz auf 59,3 v. H.; im Jahre 1980 betrug er bereits 78,6 v. H. Während die Ausgaben für die Bezüge des aktiven Personals (Dienstbezüge, Vergütungen, Löhne) von 1974 bis 1980 infolge der Personaleinsparungen lediglich um 7,1 v. H. anstiegen, haben sich die Ausgaben für Versorgungsbezüge in dieser Zeit um 52,3 v. H. auf 4 955,2 Mio. DM erhöht.

Die Deutsche Bundesbahn hat diesen Betrag nicht in vollem Umfang selbst zu tragen; vielmehr nimmt ihr der Bund durch die „Ausgleichszahlung für strukturell bedingte, überhöhte Versorgungslasten" einen erheblichen Teil ab, den Teil nämlich, der 30 v. H. der Aktivbezüge der Beamten übersteigt.

Der vom Bund übernommene Teil der Versorgungslast hat sich ganz anders als der von der Deutschen Bundesbahn selbst zu tragende Teil entwickelt:

Versorgungslast der Deutschen Bundesbahn

	vom Bund getragener Teil	von der Bahn getragener Teil	Gesamtlast
	in Mio. DM		
1974	1 360,0 *(41,8 v. H.)*	1 894,3 *(58,2 v. H.)*	3 254,3
1980	2 911,0 *(58,7 v. H.)*	2 044,2 *(41,3 v. H.)*	4 955,2
Steigerungsrate 1974 bis 1980	*114,0 v. H.*	*7,9 v. H.*	*52,3 v. H.*

Die Ursache der unterschiedlichen Entwicklung ist im Berechnungsmodus für den Ausgleich der überhöhten Versorgungslasten zu suchen. Da die Aktivbezüge der Beamten wegen des Personalabbaus nahezu konstant blieben, änderte sich auch die von der Bahn selbst zu tragende Versorgungslast kaum (30 v. H. der Aktivbezüge). Die Zunahme der Versorgungsausgaben in den Jahren 1974 bis 1980 ging deswegen fast völlig zu Lasten des Bundes.

Die kräftige Erhöhung der Versorgungsbezüge insgesamt (um 1,7 Mrd. DM oder 52,3 v. H.) beruht nicht nur auf der Erhöhung des Einkommensniveaus, sondern auch auf der Zunahme der Zahl der Versorgungsempfänger. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Beamten der Bundesbahn immer frühzeitiger wegen Dienstunfähigkeit aus dem Dienst ausscheiden. Lag das Durchschnittsalter bei den im Jahre 1974 hinzugekommenen Versorgungsempfängern noch bei 59,3 Jahren, so ist es im Jahre 1980 auf 55,4 Jahre gesunken. Die Entwicklung setzte sich im Jahre 1981 fort; das Durchschnittsalter bei der Zurruhesetzung fiel auf 54,9 Jahre. Der Prüfungsdienst stellte fest, daß der Rückgang in den Laufbahnen des einfachen und mittleren Dienstes, die unmittelbar mit dem Betriebsgeschehen zu tun haben, besonders stark war. So betrug beim Eintritt des Versorgungsfalls das Durchschnittsalter der

	1974	1980	1981
Lokomotivführer	58,4 Jahre	53,3 Jahre	53,9 Jahre
Betriebsaufseher	58,1 Jahre	53,0 Jahre	51,6 Jahre
Bundesbahnschaffner	61,4 Jahre	51,7 Jahre	50,1 Jahre
Triebwagenführer	60,4 Jahre	50,1 Jahre	49,9 Jahre.

Das niedrige Durchschnittsalter führte allerdings schon in früheren Jahren — verglichen mit anderen Verwaltungen — zu einem sehr ungünstigen Verhältnis zwischen aktiven Beamten und Versorgungsempfängern. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes entfielen bei der Bahn bereits im Jahre 1974 auf 100 aktive Beamte 112 Versorgungsempfänger, bei der Post hingegen nur 59; noch günstiger lag das Verhältnis bei den anderen Verwaltungen des Bundes (50) und bei denjenigen der Länder (48). In der Folgezeit hat sich bei der Bahn dieses Verhältnis nicht zuletzt wegen des immer früheren Eintritts ihrer Beamten in den Ruhestand und der immer kürzer werdenden aktiven Dienstzeit weiter verschlechtert; im Jahre 1980 standen 100 aktiven Beamten bereits 140 Versorgungsempfänger gegenüber.

43.2

Nicht nur aus Rücksicht auf die Belange des Bundeshaushalts, sondern auch im Eigeninteresse muß die Bundesbahn dieser Entwicklung vermehrte Aufmerksamkeit widmen. Denn künftig werden die Ausgleichsleistungen des Bundes für strukturell bedingte, überhöhte Versorgungsbezüge nicht mehr mit der Regelmäßigkeit des bisherigen Berechnungsverfahrens, sondern nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes nur noch relativ geringfügig steigen, so daß die Bahn künftig einen größeren Teil der Versorgungsausgaben selbst zu tragen hat.

Der Prüfungsdienst hat sie deshalb aufgefordert, den Ursachen für die bisherige Entwicklung nachzugehen und Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die produktive Dienstzeit wieder zu verlängern.

43.3

Der Vorstand hat erwidert, er sehe die Ursache dafür, daß insbesondere die Beamten des Betriebsdienstes immer früher wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt würden, in den höheren Anforderungen an die Tauglichkeit dieser Beamten. Die Ursachen der Untauglichkeit seien ihm im einzelnen nicht bekannt; wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands wolle er auch keine zusätzlichen Erhebungen anstellen. Er sehe überdies wenig Möglichkeiten, nicht mehr betriebsdiensttaugliche Mitarbeiter weiter zu beschäftigen, insbesondere weil nur relativ wenig geeignete Dienstposten zur Verfügung stünden und eine Verwendung auf solchen Dienstposten obendrein häufig die Zustimmung, zumindest aber die Bereitschaft der Mitarbeiter voraussetze. Es lägen auch keine Zahlen über den Umfang vor, in dem Beamte, die wegen Dienstunfähigkeit nicht mehr auf ihren Dienstposten weiterbeschäftigt werden können, die Laufbahn, Fachrichtung oder Fachabteilung wechselten oder — mit ihrer Zustimmung — ein geringerwertiges Amt erhielten; von einer zusätzlichen Erhebung sei auch hier wegen des Verwaltungsaufwands abgesehen worden.

Dienstuntauglich gewordene Lokführer könnten gegebenenfalls in der Laufbahn der technischen Bundesbahnassistenten oder der Werkführer weiterbeschäftigt werden. In welchem Umfang davon in der Praxis Gebrauch gemacht werde, sei allerdings nicht bekannt und wegen des damit verbundenen Aufwands auch nicht ermittelt worden.

43.4

Die Stellungnahme ist unbefriedigend. Es ist nämlich davon auszugehen, daß ein bedeutender Teil der in den Ruhestand eintretenden Bundesbahnbeamten im beamtenrechtlichen Sinne — nämlich bezogen auf ihre Laufbahn — dienstunfähig ist, daß aber eine Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit — wie sie versicherungsrechtlich für Arbeitnehmer relevant wäre — nicht vorliegt. Das zeigt sich bei den Bundesbahnbeamten, die vor ihrer Berufung in das Beamtenverhältnis als Arbeiter oder Angestellter eine Anwartschaft auf Rente erworben haben (84,8 v. H. aller im Jahre 1980 in den Ruhestand getretenen Beamten). Nahezu die Hälfte dieser Beamten (41,4 v. H. aller im Jahre 1980 hinzugekommenen Versorgungsempfänger) hatte bei Eintritt des Versorgungsfalls noch keinen Rentenanspruch, weil sie versicherungsrechtlich als noch erwerbsfähig anzusehen waren. Auf geeigneten Dienstposten hätten sie weiterbeschäftigt werden können.

43.5

Ergänzend hierzu hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn mitgeteilt, daß er u. a. im Hinblick auf die vorstehenden Feststellungen den Bundesminister gebeten habe, beim Bundesminister des Innern für eine Lockerung der Laufbahnvorschriften beim Laufbahn- oder Fachrichtungswechsel einzutreten. Er halte es für eine nicht zu unterschätzende Erleichterung bei der Unterbringung betriebsdienstuntauglich gewordener Beamter, wenn es genügen würde, den betriebsdienstuntauglich gewordenen Beamten nur diejenigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die notwendig seien, um in anderen Laufbahnen oder Fachrichtungen „einige wenige Dienstposten" wahrnehmen zu können. Hilfsweise hat der Vorstand angeregt, in das in Vorbereitung befindliche „Vierte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bereinigungsgesetz)" entsprechende Bestimmungen aufzunehmen.

43.6

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sollte den Ursachen sorgfältig nachgehen. Hierzu gehört die Untersuchung der Arbeitsplatzgestaltung in den besonders betroffenen Bereichen. Der Vorstand sollte unter Berücksichtigung personalwirtschaftlicher Gegebenheiten mehr als bisher nach Möglichkeiten suchen, betriebsdienstuntauglich gewordene Beamte auf anderen Dienstposten innerhalb der Deutschen Bundesbahn einzusetzen. Die Bundesregierung sollte alsbald die vom Vorstand der Bundesbahn vorgeschlagenen dienstrechtlichen Änderungen zur Erleichterung der Unterbringung dieser Beamten prüfen, damit die Deutsche Bundesbahn auch diese Möglichkeiten ausnutzen kann, ihren Versorgungsaufwand zu begrenzen.

44 Versorgungszuschlag für beurlaubte Beamte

44.0

Die Deutsche Bundesbahn beurlaubt Beamte unter Wegfall der Dienstbezüge für Tätigkeiten bei den Gewerkschaften, den bahnverbundenen Wirtschaftsunternehmen und einigen Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen, wenn sie ein dienstliches Interesse an der Beurlaubung anerkennt. Im Gegensatz zu anderen Verwaltungen erhob sie in diesen Fällen bis zum 1. Juni 1981 keine oder unterschiedlich hohe Versorgungszuschläge. Sie hatte für die zum Zeitpunkt der Prüfung beurlaubten Beamten schätzungsweise auf Einnahmen von insgesamt 10 Mio. DM verzichtet.

44.1

Die Deutsche Bundesbahn erkennt regelmäßig ein dienstliches Interesse an, wenn Beamte unter Wegfall der Dienstbezüge für Tätigkeiten bei Gewerkschaften, bahnverbundenen Wirtschaftsunternehmen und Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen beurlaubt werden. Die Beamten werden dienst- und versorgungsrechtlich so gestellt, wie wenn sie weiterhin Dienst bei der Bahn verrichten würden. Während der Zeit der Beurlaubung nehmen die Beamten regelmäßig auch an Beförderungen teil.

Die Berücksichtigung als ruhegehaltfältige Dienstzeit machte die Deutsche Bundesbahn bis zum Inkrafttreten der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVGVwV) am 1. Juni 1981 im Falle der Beurlaubung zu Gewerkschaften von der Entrichtung eines Versorgungszuschlags abhängig, der

— bis zum 31. Dezember 1976 20 v. H.,

— vom 1. Januar 1977 an 25 v. H.

der Dienstbezüge betragen hat. Von den Wirtschaftsunternehmen sowie den Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen erhob die Deutsche Bundesbahn im allgemeinen einen sogenannten kostenorientierten Versorgungszuschlag in Höhe von 30 v. H. der Dienstbezüge.

Eine abweichende Regelung galt bei Beurlaubungen zu den Sparda-Banken. Hier ließ die Deutsche Bundesbahn durch ihre Zentralstelle für Betriebswirtschaft den kostenorientierten Zuschlag von 30 v. H. der Dienstbezüge nur formal errechnen, teilte ihn dann aber im Verhältnis von 60 zu 40 zu ihren Lasten auf und erhob somit von den Sparda-Banken tatsächlich nur 12 v. H. Auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofs hin hat der Bundesminister für Verkehr den Vorstand der Deutschen Bundesbahn im Juli 1982 angewiesen, auch von den Sparda-Banken den vollen Versorgungszuschlag zu erheben.

44.2

Von den Wirtschaftsunternehmen und den Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen erhob die Deutsche Bundesbahn im Regelfall den Zuschlag für die gesamte Dauer der Beurlaubung, längstens bis zum Eintritt des Versorgungsfalles. Den Gewerkschaften gegenüber gab sie sich bis zum Inkrafttreten der BeamtVGVwV am 1. Juni 1981 mit einer kürzeren Zahlungsdauer zufrieden. Sie rechnete den Zeitpunkt aus, an dem die beurlaubten Beamten eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 35 Jahren erfüllt hatten und teilte den beurlaubten Beamten und den Gewerkschaften dann mit, daß die weitere Entrichtung des Zuschlags wegen Erreichens des Höchstruhegehaltssatzes von 75 v. H. nun nicht mehr erforderlich sei.

Der Bundesminister billigt dieses Verhalten. Für die Zeit bis zum 1. Juni 1981 sei die Zahlung des Versorgungszuschlags zwar Bedingung dafür gewesen, daß die Beurlaubungszeit als ruhegehaltfähig anerkannt werden konnte. Der Zuschlag habe aber nicht eingeklagt werden können. Es habe auch die Beurlaubung nicht aufgehoben oder das dienstliche Interesse an der Beurlaubung verneint werden können, da hierüber unabhängig davon zu entscheiden gewesen sei, ob der Beamte oder sein Arbeitgeber den Zuschlag entrichten wollte. Zwar werde die Beurlaubungszeit

ohne Zahlung des Zuschlages nicht als ruhegehaltfähig anerkannt. Das sei aber ohne Belang gewesen, wenn der Beamte den Höchstsatz des Ruhegehalts erreicht habe. Erst durch die neue Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz sei diese unbefriedigende Rechtslage beseitigt worden, und zwar nicht zuletzt auf Empfehlung der Deutschen Bundesbahn.

44.3

Der Bundesrechnungshof ist anderer Auffassung. Auf eine Beurlaubung ohne Dienstbezüge zu anderen Arbeitgebern besteht kein Rechtsanspruch. Sie war auch früher nur gegen die Zusage, den Versorgungszuschlag für die ganze Zeit der Freistellung zu zahlen, zu bewilligen oder aber abzulehnen. Bei der gebotenen Interessenabwägung war zu bedenken, daß der Anspruch auf Ruhegehalt erst mit dem Eintritt des Versorgungsfalles entsteht und daß der Beamte auch während seiner Beurlaubung befördert werden kann, und zwar unabhängig davon, ob er schon eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 35 Jahren und damit den Höchstruhegehaltssatz von 75 v. H. erreicht hat. Mit einer solchen Beförderung wird auch noch nach diesem Zeitpunkt der Versorgungsanspruch gesteigert. Die meisten in die Feststellungen des Bundesrechnungshofes einbezogenen Beamten sind während ihrer Freistellung — und zwar teilweise auch nach Erreichung des Höchstruhegehaltssatzes — befördert worden. Die BeamtVGVwV vom 3. November 1980 brachten lediglich eine Klarstellung eines schon immer zu beachtenden Rechtsgedankens.

44.4

Der Bundesminister hat zwar erklärt, daß die Gewerkschaften jetzt ebenfalls den Versorgungszuschlag für die gesamte Zeit der Beurlaubung abführen. Diese Darstellung trifft jedoch nach Auskunft der Deutschen Bundesbahn nicht zu. Auch nach Erlaß der BeamtVGVwV gebe es eine größere Zahl von Fällen, in denen die Deutsche Bundesbahn von den Gewerkschaften keinen Vesorgungszuschlag erhebe. Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, daß die Deutsche Bundesbahn die Beurlaubungen widerruft, wenn sie die Zahlung des Versorgungszuschlags nicht durchsetzen kann.

45 Arbeitsorganisation und Personalbemessung im Starkstromdienst der Deutschen Bundesbahn

45.0

Die Arbeitsorganisation und die Personalbemessung im Unterhaltungsdienst für Starkstromanlagen sind unzulänglich geregelt. Allein in den vom Bundesrechnungshof schwerpunktmäßig untersuchten Teilbereichen können annähernd 660 von etwa 820 Beschäftigten zurückgezogen werden. Weitere Mängel sind bei dem Bereitschaftsdienst mit Fahrleitungsgerätewagen festgestellt worden.

45.1 Personalbemessung

45.1.1

Bis zum Jahre 1980 berechneten die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn den Bedarf an Starkstromarbeitern für den Unterhaltungsdienst nach Bemessungswerten, die dem veränderten Stand der Technik und den geänderten Arbeitsverfahren seit langem nicht mehr entsprachen.

Auch die Deutsche Bundesbahn hatte diesen Mangel erkannt. Sie arbeitete seit Mitte der 70er Jahre an der Aufstellung neuer Bemessungswerte. Für die bedeutendsten Teile des Starkstromdienstes, nämlich für den Betrieb und die Unterhaltung der elektrotechnischen Anlagen für Bahnstrom und der elektrischen Energieanlagen, liegen seit dem Jahre 1978 und in verbesserter Form seit Ende des Jahres 1980 neue Bemessungswerte vor. Ihre offizielle Einführung steht jedoch noch aus; an neuen Bemessungsmaßstäben für die sogenannte Anlagentechnik wird noch gearbeitet.

Der Bundesrechnungshof hat die schleppende Einführung der neuen Personalbemessungswerte beanstandet.

45.1.2

Zur Vermeidung von Nachteilen versuchte die Deutsche Bundesbahn, die Mängel der bisherigen Bemessungswerte dadurch auszugleichen, daß sie den danach errechneten Bedarf an Starkstromarbeitern den Direktionen nur gekürzt zuteilte. Dies geschah in den letzten Jahren, soweit möglich, unter Zugrundelegung des jeweiligen Entwicklungsstandes der neuen, noch nicht eingeführten Personalbemessungswerte. Der Bundesrechnungshof hat sie deshalb in seine Untersuchungen einbezogen.

45.1.3

Auch die neuen Bemessungswerte sind nicht nach analytischen, arbeitswissenschaftlichen Verfahren zustande gekommen. Bei ihrer Festsetzung ist die Deutsche Bundesbahn vielmehr von dem vorhandenen Personalbestand ausgegangen und hat außerdem die Ergebnisse der Kostenträgerrechnung herangezogen. Sie konnte so nicht zu zutreffenden Ergebnissen kommen. Sie hat aber inzwischen erste Schritte zur Schaffung analytischer Personalbemessungswerte eingeleitet und eine Arbeitsgruppe zur Schaffung einheitlicher und optimierter Arbeitsabläufe gebildet.

45.1.4

Bei der Bemessung des Personalbedarfs geht die Deutsche Bundesbahn sowohl nach den alten als auch nach den neuen Werten so vor, daß sie für den Betrieb und die Unterhaltung der technischen Einrichtungen bestimmte Zeitbedarfswerte zuordnet.

In diesen Zeitbedarfswerten sind auch die Wegezeiten enthalten, während der Bedarf an Vertreterkräf-

ten (rd. 20 v. H.) gesondert berechnet wird. Änderungs-, Umbau- und Neubauarbeiten werden im Bereich der elektrischen Energieanlagen, soweit sie von bahneigenen Beschäftigten erledigt werden, über prozentuale Zuschläge aus dem Unterhaltungsaufwand errechnet. Im Bereich der elektrotechnischen Anlagen für Bahnstrom sind für vergleichbare „sonstige außerplanmäßige Arbeiten" feste Zeitwerte je km mit Oberleitung ausgerüstetem Gleis vorgegeben. Der Personalbedarf für Lagerarbeiten und Reinigung wird nach dem insoweit noch gültigen alten Verfahren als Prozentsatz des durchschnittlichen Personaleinsatzes an Starkstromarbeitern in den letzten zwölf Monaten berechnet.

Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen insgesamt für verfehlt.

Wenn Wegezeiten unmittelbar in den Personalbemessungswerten enthalten sind, können Mängel in der Aufbauorganisation nur schwer erkannt (z. B. bei der Frage nach der Anzahl oder der Lage der Außenstellen usw.) und örtliche Rationalisierungserfolge nicht unmittelbar genutzt werden. Die Wegezeiten sollten daher aus der Zahl und Lage der jeweiligen Arbeitsstellen, der Zahl der planmäßigen und der geschätzten Anzahl der unplanmäßigen Arbeitsvorfälle gesondert errechnet werden.

Das Ableiten des Personalaufwandes für Änderungs-, Umbau- und Neubauarbeiten im Bereich der Energieanlagen aus dem Unterhaltungsaufwand halten wir für systemwidrig, weil zwischen diesen Größen kein Zusammenhang besteht. Auch kann der Aufwand für außerplanmäßige Arbeiten wegen ihres schwankenden Anfalls nicht durch eine feste Bemessungsgröße vorgegeben werden. Er sollte vielmehr aufgrund der Erfahrungen aus dem vorausgegangenen Jahr in Verbindung mit einer Vorschau geschätzt werden.

Schließlich ist es nicht sachgerecht, daß der Personalbedarf für Lagerarbeiten und Reinigung aus der Anzahl der eingesetzten Starkstromarbeiter errechnet wird. Der Aufwand für Lagerarbeiten hängt ab vom Umschlag des Lagers und von den Lagerbeständen. Für die Reinigung sollte der Personalbedarf aufgrund der zu reinigenden Flächen berechnet werden.

45.1.5

Der Bundesrechnungshof hat einige der neuen Werte stichprobenweise durch Zeitaufnahmen oder durch Vergleiche mit Bemessungswerten der Deutschen Bundespost überprüft. Er unterstellte hierbei, daß die bestehenden organisatorischen Mängel (vgl. Nr. 45.2.1) zuvor beseitigt sind. Um seine Ergebnisse mit den geprüften Werten vergleichen zu können, hat er die Wegezeiten ebenfalls in seine Werte eingerechnet. Unter diesen Voraussetzungen hat sich gezeigt, daß die Bemessungswerte der Deutschen Bundesbahn weit überhöht sind.

a) Im Bereich der **Außenbeleuchtungsanlagen** wurde der Bemessungswert „Außenbeleuchtungsanlagen über 15 Lichtpunkte" eingehend untersucht und festgestellt, daß statt der vorgegebenen 4 höchstens 0,8 Arbeitsstunden je Jahr und Lichtpunkt erforderlich sind. Danach könnte der zur Zeit von der Deutschen Bundesbahn aufgrund dieses Bemessungswerts ermittelte Personalbedarf um 80 v. H. vermindert werden. Diese Feststellungen wirken sich auch auf den Bemessungswert für „Außenbeleuchtungsanlagen bis 15 Lichtpunkte in Bahnhöfen und Haltepunkten" aus.

b) Im Bereich der **Innenbeleuchtungsanlagen** ergab sich für den Bemessungswert „Beleuchtungsanlagen an Überdachungen", daß statt der vorgegebenen 14 höchstens 1,4 Stunden je Jahr und 100 m^2 überdachte Grundrißfläche erforderlich sind. Der Personalbedarf könnte somit aufgrund dieses Bemessungswertes um 90 v. H. geringer angesetzt werden.

c) Im Bereich der **Schaltanlagen** für elektrische Energietechnik wurde der Bemessungswert „Transformatoren über 50 kVA" in die Prüfung einbezogen. Statt der vorgegebenen 9 sind höchstens 2,5 Stunden je Jahr und Stück erforderlich.

d) Bei den Schaltanlagen zeigen Vergleiche mit Personalbemessungswerten der Deutschen Bundespost weitere Möglichkeiten zur Personalverringerung auf. So steht dem Bemessungswert der Deutschen Bundesbahn für Drehstromschaltanlagen über 2 kV einschließlich Wandler-, Steuer- und Regelanlage in Höhe von 30 Stunden je Jahr und Zelle eine Zeitvorgabe der Deutschen Bundespost in Höhe von nur acht Stunden (ausschließlich Wegezeit, die erfahrungsgemäß etwa eine Stunde beträgt), gegenüber. Die Differenz vergrößert sich noch, weil die Bundespost mit ihrem Bemessungswert den gesamten Personalaufwand abdeckt, während die Bundesbahn den Bedarf an Beamten gesondert ermittelt und bei der Bundesbahn einer der beiden Bediensteten, die die Schutzrelais in Hochspannungszellen prüfen, ein beamteter Werkmeister sein muß.

e) Auch dem Bemessungswert für Blindstromkompensationsanlagen in Höhe von 15 Stunden je Jahr und Stück steht ein wesentlich geringerer Wert der Bundespost von acht Stunden (ausschließlich Wegezeit) gegenüber.

45.1.6

Zusammenfassend ist festzustellen, daß allein in den durch die Untersuchung und durch Vergleiche abgedeckten Bemessungsbereichen annähernd 660 von etwa 820 Beschäftigten entbehrlich sind. Der Bundesrechnungshof hält daher die unverzügliche Erarbeitung sachgerechter, analytischer Personalbemessungswerte für dringend erforderlich. Bis zu ihrer Einführung wären Übergangsmaßnahmen vorzusehen, die eine vorläufige Personalanpassung ermöglichen.

45.2 Arbeitsorganisation und Arbeitsmittel

45.2.1

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes ließen auch erkennen, daß die Vorgaben zum Arbeits-

inhalt, die Arbeitsorganisation und die Bereitstellung von Arbeitsmitteln zu beanstanden sind. Dies beruht darauf, daß eingehende, einheitliche Arbeitsanweisungen fehlen und es in vielen Fällen letztlich dem einzelnen Werkmeister überlassen bleibt zu entscheiden, wie die Aufgaben zu erfüllen sind. Einheitliche Personalbemessungswerte setzen jedoch einheitliche Arbeitsverfahren voraus. Erst die genaue Festlegung der Arbeitsinhalte, optimale Arbeitsverfahren, sowie die sachgerechte Bereitstellung von Arbeitsmitteln ermöglichen eine wirtschaftliche Personalbemessung. Die Beseitigung der nachstehend beispielhaft aufgezeigten Mängel ist deshalb mindestens zum Teil Voraussetzung für die oben aufgezeigte Möglichkeit, den Personalbedarf zu verringern.

a) Die Ausstattung der Dienststellen mit Kraftfahrzeugen ist bisher unzureichend. Es ist nicht vertretbar, daß bis zu vier Arbeitsgruppen von einem Gruppenführer oder Werkmeister nacheinander zu ihren oft weit auseinanderliegenden Einsatzstellen gefahren und von dort wieder abgeholt werden und daß bei Abschluß einer Arbeit während der Dienstschicht bisweilen stundenlange Wartezeiten bis zur Abholung entstehen. Hier lassen sich mit verhältnismäßig geringem Aufwand beachtliche Rationalisierungserfolge erzielen. Jedenfalls kann die jährliche Fahrleistung eines Kraftfahrzeugs nicht alleiniger Maßstab für seinen wirtschaftlichen Einsatz sein.

b) Bei einer Dienststelle fiel auf, daß aus einer Arbeitsgruppe (2 Beschäftigte), die nur auf die Prüfung der Schutzrelais in Hochspannungszellen spezialisiert ist, niemand berechtigt ist zu beantragen, die Spannung zu- und abzuschalten. So muß die Gruppe entweder von einem Schaltantragsberechtigten begleitet werden (der dann zu weniger als 10 v. H. ausgelastet ist) oder stundenlange Wartezeiten in Kauf nehmen.

c) Es wird bei den Dienststellen keine zentrale, alle Störungen erfassende Störungskartei geführt. Es können also keine statistischen Erkenntnisse hinsichtlich der Art und Häufigkeit der Störungen gewonnen werden.

d) Bei zwei Dienststellen wurde festgestellt, daß die Transformatoren und die zugehörigen Zellen zu häufig gereinigt werden. Der Aufwand beim Reinigungsvorgang überschreitet jedes vertretbare Maß. Er gipfelte z. B. darin, daß der Schotter am Boden eines Schachtes unter einer Trafozelle mit einem Staubsauger abgesaugt wurde. Es ist erforderlich, die Häufigkeit und den zeitlichen Aufwand für die Reinigung fest vorzugeben.

e) Für die Erledigung bestimmter Arbeiten wurden mitunter Arbeitsgruppen mit zu großer Personalstärke gebildet, so daß unnötige Verlustzeiten entstanden. Weiter war festzustellen, daß Arbeitsvorgänge nicht sinnvoll zusammengefaßt werden. Teilweise wurden Unterhaltungsarbeiten durchgeführt, die entbehrlich sind und nicht zur Herabsetzung der Störungshäufigkeit beitragen. Häufig waren Mängel in der Arbeitsvorbereitung zu beobachten, die u. a. dazu führten, daß das Unterhaltungspersonal vielfach nicht einmal mit Kleinersatzteilen ausgestattet war, so daß erforderliche kleine Reparaturen deshalb nicht sogleich erledigt werden konnten.

45.2.2

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, wie wichtig es ist, die Entwicklung der Arbeitsorganisation und der Personalbemessung voranzutreiben. Die Deutsche Bundesbahn hat diesen Fragen bisher unbeschadet des umfangreichen Personalabbaus in den letzten Jahren zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Das findet nicht zuletzt in dem geringen Personaleinsatz für personalwirtschaftliche Aufgaben seinen Niederschlag.

Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit wiederholt mit der Hauptverwaltung erörtert. Diese hielt die vom Bundesrechnungshof in Teilbereichen dargestellte Tendenz zunächst aufgrund ihrer eigenen Beobachtungen für zutreffend. Sie hat zugesagt, sich zu bemühen, die von ihr bereits vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes eingeleiteten Maßnahmen so schnell wie möglich abzuschließen.

Der Bundesminister hat den Vorstand der Deutschen Bundesbahn gebeten, angesichts des großen Unterschiedes zwischen dem sachlich berechtigten Personalbedarf und dem Personalbestand neben dem Fachdienst den Personalwirtschaftsdienst einzuschalten.

Der Vorstand hat nunmehr mitgeteilt, zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten Zeitwerten könne er nicht abschließend Stellung nehmen, weil ihm im einzelnen nicht bekannt sei, welches Untersuchungsverfahren der Bundesrechnungshof angewandt und welche Werte und Annahmen dieser zugrunde gelegt habe. Daher könne er die vorgegebene Einsparung von rd. 660 Beschäftigten zunächst auch nicht anerkennen. In jedem Falle werde er die Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß nehmen, die Vorgabezeiten im elektrotechnischen Dienst eingehend zu überprüfen.

Der Äußerung des Vorstandes ist entgegenzuhalten, daß die vom Bundesrechnungshof angewendeten Verfahren anerkannten Regeln der Zeitbedarfsermittlung für Personalbemessung entsprechen, die auch der Deutschen Bundesbahn bekannt sind.

45.3 Bereitschaftsdienst mit Fahrleitungsgerätewagen

Nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes hat die Deutsche Bundesbahn bisher auch andere Möglichkeiten nicht genutzt, den Aufwand im Starkstromdienst kurzfristig, wenn auch in geringerem Umfang zu senken.

45.3.1 Bereitschaftsbezirke

45.3.1.1

Zur schnellen Beseitigung von Störungen an Fahrleitungsanlagen hält die Deutsche Bundesbahn bei ihren elektrotechnischen Dienststellen Gerätewagen vor. Damit das für den Einsatz dieser Wagen erforderliche Personal auch außerhalb der Arbeitszeit

zur Verfügung steht, wird Bereitschaftsdienst angeordnet.

Ein Arbeiter, der hierfür außerhalb seiner Arbeitszeit eingeteilt wird, ist verpflichtet, bei der Dienststelle zu hinterlassen, wo er im Bedarfsfalle erreicht werden kann. Für die Zeit der Rufbereitschaft erhält er eine Vergütung, deren Höhe sich nach dem Lohntarifvertrag richtet.

45.3.1.2

Erhebungen des Prüfungsdienstes bei fünf Direktionen ergaben, daß für die Gerätewagen nicht immer der wirtschaftlichste Standort gewählt wurde. So könnten fünf Bereitschaften aufgelöst werden, wenn die Bereitschaftsbereiche unter Berücksichtigung der nach der Betriebsunfallvorschrift vorgegebenen Höchstfahrzeiten zum Einsatzort neu festgelegt und hierbei die Direktionsgrenzen außer acht gelassen würden.

Durch eine solche Regelung ließen sich jährlich insgesamt 360 000 DM einsparen.

45.3.1.3

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Standorte der Fahrleitungsgerätewagen zu überprüfen.

Die Hauptverwaltung hat die Direktionen inzwischen beauftragt, über die Organisation des Bereitschaftsdienstes zu berichten.

45.3.2 Stärke der Bereitschaftsgruppen

45.3.2.1

Die Hauptverwaltung hatte den Direktionen bereits im Jahre 1976 empfohlen, jeweils fünf bis sechs Starkstromarbeiter in einer Bereitschaftsgruppe zusammenzufassen.

45.3.2.2

Dieser Empfehlung sind nicht alle Direktionen gefolgt. Während zwei von vier geprüften Direktionen die Stärke der Bereitschaftsgruppen bereits im Jahre 1976 auf fünf bis sechs Starkstromarbeiter verringerten, haben die beiden anderen Direktionen Gruppen von sieben bis acht Arbeitern beibehalten.

45.3.2.3

Zur wirtschaftlichen und schnellen Störungsbeseitigung reicht je nach örtlichen Erfordernissen eine Gruppenstärke von fünf bis sechs Starkstromarbeitern aus. Verminderte die Deutsche Bundesbahn allein in den vom Prüfungsdienst festgestellten Fällen die Gruppenstärke entsprechend, könnte sie jährlich rd. 130 000 DM an Bereitschaftsvergütungen sparen. Im Bundesgebiet insgesamt ließen sich höhere Einsparungen erzielen.

45.3.2.4

Die Hauptverwaltung hat die Direktionen beauftragt, den Personalbestand der Störungsbereitschaften, soweit noch nicht geschehen, entsprechend zu verringern.

46 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Schienenpersonennahverkehr

46.0

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat Vorschläge, den Schienenpersonennahverkehr außerhalb der Ballungsräume wirtschaftlicher zu gestalten, nur zögernd aufgegriffen.

46.1 Verwirklichung von Einsparungsvorschlägen

46.1.1

Der Vorstand ließ im Jahre 1976 bei den Direktionen besondere Untersuchungsgruppen und bei der Hauptverwaltung eine Projektgruppe für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) als Lenkungs- und Überwachungsinstrument einrichten. Die Untersuchungsgruppen sollten alle Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Gestaltung des SPNV fachneutral und nach einheitlichen Richtlinien untersuchen. Die Realisierung der Vorschläge war Aufgabe der Fachdienste.

46.1.2

Der Prüfungsdienst hat untersucht, ob die vorgeschlagenen Verbesserungen in angemessener Zeit vollzogen worden sind. Er stellte fest, daß die Untersuchungsgruppen zwar vielfältige Rationalisierungsmöglichkeiten aufgezeigt haben, die ohne oder mit vertretbarem Aufwand hätten realisiert werden und die zu einer beachtlichen Minderung der Kosten hätten führen können. Die Vorschläge sind jedoch von den Direktionen nur sehr zögernd aufgegriffen worden, und zwar selbst dann, wenn bereits die Zustimmung der Hauptverwaltung vorlag. So hat nach den statistischen Unterlagen der Deutschen Bundesbahn die Zugleistung im Bezirks- und Nahverkehr außerhalb der Ballungsräume (sogenannte „Fläche") in den Jahren 1977 bis 1980 nicht abgenommen, sondern sogar um rd. 5,3 Mio. Zugkilometer zugenommen. Die Untersuchungsgruppen hatten dagegen angeregt, den Fahrplan der geringen Verkehrsnachfrage anzupassen. Dadurch hätte sich eine Verringerung der Zugkilometerleistung ergeben.

46.1.3

Der Vorstand sollte endlich darauf dringen, daß entsprechend seinem Beschluß vom 20. Oktober 1980 das aufgezeigte Rationalisierungspotential bis zum Fahrplanwechsel 1983 voll ausgeschöpft wird.

46.2 Versuch zur Reaktivierung des SPNV in der Fläche

46.2.1

Das abnehmende Verkehrsaufkommen wird bisher vielfach auf die Ausdünnung des Fahrplanes zurückgeführt. Um zu untersuchen, ob diese Entwicklung durch Ausweitung des Zugangebotes rückgängig gemacht werden kann, wurde der Schienenverkehr auf der Nebenbahn Bocholt–Wesel im Winterfahrplan

1980/81 in einem auf drei Jahre begrenzten Versuch reaktiviert. Ursprünglich hatte der Schienenverkehr mit dem Ziel, jährlich 0,5 Mio. DM einzusparen, auf Busse verlagert werden sollen. Das von 6 auf 27 Züge/Werktag erweiterte Angebot führte zwar zu einer Vervierfachung des Verkehrsaufkommens; die Auslastung der Züge sank aber nach anfänglichem Anstieg unter das Niveau, das der Deutschen Bundesbahn den Anlaß für die ursprünglich vorgesehene Einstellung des Reiseverkehrs gegeben hatte. Die geringe Zahl von Fahrgästen je Fahrt läßt sich mit einem Bruchteil des heutigen Aufwandes in Bussen befördern.

46.2.2

Als der Prüfungsdienst daraufhin anregte, die Deutsche Bundesbahn möge prüfen, ob sich die Fortsetzung des Versuchs noch vertreten lasse, erwiderte der Vorstand, er beabsichtige, den Versuch vorzeitig zu beenden. In der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 29. März 1982 erteilte dann der Bundesminister die Auskunft, er habe bisher noch nicht über den Versuch entschieden, weil noch das Ergebnis einer aktuellen Kostenrechnung ausstehe.

Der Bundesminister teilte hierzu mit, die Deutsche Bundesbahn habe inzwischen mit ihm vereinbart, den Versuch doch zu Ende zu führen, aber das Zugangebot zum Winterfahrplan 1982/83 um 4 Züge/Tag zu kürzen, um wenigstens wieder die frühere Auslastung je Zug zu erreichen. Von weitergehenden Maßnahmen werde abgesehen, um örtliche negative Auswirkungen zu vermeiden.

46.2.3

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß die Deutsche Bundesbahn von ihr erkannte Rationalisierungsmöglichkeiten im Schienenpersonennahverkehr umgehend realisiert und betriebliche Entscheidungen unverzüglich der Verkehrsentwicklung anpaßt. Die unvermeidbare Umstellung auf Busverkehr am Ende des Versuchszeitraums wird nicht zu weniger negativen örtlichen Reaktionen wie der sofortige Abbruch des Versuchs führen. Durch den Abbruch würden aber erhebliche Mehrkosten vermieden werden.

47 Zugbegleitdienst in S-Bahn-Zügen

47.0

Die Deutsche Bundesbahn hat es versäumt, in drei Direktionsbezirken, in denen S-Bahn-Züge der Baureihe ET 420 eingesetzt werden, die Aufgaben der Zugführer auf die Triebfahrzeugführer zu verlagern, obwohl dieses Verfahren in anderen Bezirken erprobt war und zu erheblichen Einsparungen geführt hatte.

47.1

Bei den S-Bahn-Zügen, die aus Fahrzeugen der Baureihe ET 420 gebildet werden, haben zwei Direktionen die Aufgaben der Zugführer auf die Triebfahrzeugführer übertragen. Das konnte geschehen, ohne daß die Fahrzeuge und Anlagen hätten technisch ergänzt oder Vorschriften geändert werden müssen.

Die Maßnahme ermöglichte die Begleitung der S-Bahn-Züge durch Beamte des einfachen statt des mittleren Dienstes und erlaubt es den Begleitern, sich verstärkt der Fahrkartenkontrolle, der Betreuung der Reisenden und der Sicherheit im Zug zu widmen.

Der Prüfungsdienst hat der Hauptverwaltung empfohlen, die Regelung in allen Direktionsbezirken einzuführen, in denen die gleichen Voraussetzungen vorliegen — dies war in drei Bezirken der Fall. Dadurch lassen sich rd. 200 Dienstposten des mittleren Dienstes durch solche des einfachen Dienstes ersetzen und eine Personalkosteneinsparung von jährlich rd. 1,5 Mio. DM erreichen.

47.2

Die Deutsche Bundesbahn hat dem zum Fahrplanwechsel im Mai 1982 entsprochen. Der Vorstand sollte sicherstellen, daß betriebliche Erfahrungen, die der Verbesserung des Betriebsergebnisses dienen, künftig alsbald von allen Dienststellen in gleicher Lage genutzt und entsprechende Informationen zügig ausgetauscht werden.

Der Bundesminister teilte hierzu mit, der Vorstand sei dieser Anregung gefolgt, indem zwischen den Beteiligten mindestens alle zwei Jahre Grundsatzbesprechungen abgehalten werden.

48 Wirtschaftlichkeit des Großcontainer-Straßenzustelldienstes

48.0

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 (Drucksache 9/978 Nr. 66) auf den unwirtschaftlichen Zustelldienst im Stückgut-Hausverkehr mit bahneigenen Fahrzeugen hingewiesen und der Deutschen Bundesbahn empfohlen, die Zustellung kostendekkend zu gestalten und gegebenenfalls privaten Unternehmern zu überlassen. Diese Empfehlung erscheint auch für den Großcontainer-Zustelldienst dringlich, dessen Wirtschaftsergebnis sich in den letzten Jahren laufend verschlechtert hat.

48.1

Die Deutsche Bundesbahn führt rd. 85 v. H. der Zustelltransporte im Großcontainerverkehr mit etwa 250 eigenen Zugmaschinen und 1 100 Anhängern durch. Die übrigen Fahrten übernehmen im Auftrag der Deutschen Bundesbahn Privatfirmen. Die Erlöse im Straßenzustellverkehr decken seit Jahren bei weitem nicht die Selbstkosten. Obwohl die Zustellgebühren laufend erhöht wurden, verringerte sich der Kostendeckungsgrad von Jahr zu Jahr.

Dieses ungünstige Ergebnis ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Bundesbahn, wie das Wirtschaftsergebnis für den Kraftwagenverkehr zeigt, wesentlich kostenintensiver arbeitet als die privaten Unternehmer.

Zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für einen wirtschaftlicheren Zustelldienst hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn bereits im Jahre 1979 Modellversuche angeordnet; die Hauptverwaltung hat im gleichen Jahr einen Arbeitskreis bei der Zentralen Transportleitung eingerichtet. Dieses Gremium hat sich noch im Jahre 1979 dafür ausgesprochen, den Zustelldienst verstärkt Vertragsunternehmern zu überlassen.

48.2

Schon durch die Vorgaben des Bundesministers für den kombinierten Verkehr vom 12. Januar 1979 wurde die Deutsche Bundesbahn verpflichtet, durch rationelle Betriebsführung einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad im kombinierten Verkehr zu erwirtschaften. Die „Leitsätze des Bundesministers für Verkehr für den kombinierten Verkehr 1990" gehen über diese Zielsetzung noch insofern hinaus, als der kombinierte Verkehr nach einer Anlaufzeit kostendeckend betrieben werden muß. In diese Zielsetzung muß auch der Straßenzustelldienst einbezogen werden. Die Deutsche Bundesbahn sollte daher mit dem privaten Transportgewerbe verstärkt zusammenarbeiten und gegebenenfalls nach und nach auf die Zustellung in eigener Regie verzichten. Sie sollte ihre Absicht aufgeben, zusätzliche Zugmaschinen und Anhänger zu beschaffen.

48.3

Der Vorstand hat erwidert, er teile die Ansicht, daß eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem gewerblichen Güternahverkehr erstrebenswert sei, ein Verzicht auf die Zustellung in eigener Regie komme jedoch nicht in Betracht. Vielmehr solle ein Optimum zwischen verstärkter Zusammenarbeit mit dem gewerblichen Güternahverkehr und der Zustellung in eigener Regie je Umschlagbahnhof oder je Gruppe benachbarter Umschlagbahnhöfe angestrebt werden. Die Beschaffung zusätzlicher Zugmaschinen und Anhänger sei zunächst aufgegeben worden. Die Bundesbahn werde erneut prüfen, inwieweit eine Einschränkung der Zustellung in eigener Regie zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen könne.

48.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die vorliegenden Wirtschaftsergebnisse und die Vorschläge des Arbeitskreises aus dem Jahre 1979 den Weg vorzeichnen, auf dem die vom Bundesminister gesetzten Ziele für den kombinierten Verkehr jedenfalls im Straßenzustelldienst erreicht werden können. Der Bundesrechnungshof ist mit dem Vorstand der Meinung, daß die Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Großcontainer-Straßenzustelldienst vordringlich verwirklicht werden sollten.

49 Instandhaltung und Wartung der maschinentechnischen Anlagen

49.0

Die Deutsche Bundesbahn läßt ihre maschinentechnischen Anlagen weitgehend in eigener Regie instandhalten und warten, und zwar auch dann, wenn die Anlagen weitab von der zuständigen Dienststelle liegen oder wenn es sich um komplizierte Anlagen handelt, die besondere Anforderungen an die fachliche Qualifikation und technische Ausrüstung des Personals stellen. Eine Vergabe der Arbeiten an Auftragnehmer würde oft zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen.

49.1 Vergabe der Arbeiten

Die Deutsche Bundesbahn beschäftigt zur Instandhaltung und Wartung ihrer maschinentechnischen Anlagen rd. 3 500 Werkstätten- und Betriebsarbeiter. Die vom Prüfungsdienst im Bereich von acht Ausbesserungswerken, sechs Bahnbetriebswerken und einem Bahnbetriebswagenwerk untersuchten Aufträge an Dritte zeigen, daß die Bundesbahn den Instandhaltungs- und Wartungsaufwand erheblich senken könnte, wenn sie vermehrt Arbeiten vergäbe. Insbesondere sollte sie zumindest die fernab von den zuständigen Dienststellen befindlichen maschinentechnischen Anlagen soweit wie möglich von Fachunternehmen instandhalten und warten lassen, da schon die Wegeleistungen bisher häufig ein Mehrfaches des für die eigentliche Arbeit erforderlichen Zeitaufwandes ausmachen.

Auf eine entsprechende Anregung des Prüfungsdienstes forderte die Hauptverwaltung die Direktionen auf, insbesondere den Wartungs- und Instandhaltungsaufwand in der „peripheren Fläche" auf das unumgängliche Maß zu begrenzen. Die dort liegenden maschinentechnischen Anlagen seien durch Vertragsunternehmer instandzuhalten, wenn dies wirtschaftliche Vorteile bringe.

Der Hauptpersonalrat hat gebeten, diese Verfügung zurückzuziehen und das Beteiligungsverfahren einzuleiten. Die Hauptverwaltung prüft — Stand September 1982 —, ob und in welcher Form dem Wunsch stattzugeben ist.

Der Bundesrechnungshof hält eine baldige Entscheidung für geboten.

49.2 Bedarfsgerechte Instandhaltung und Wartung

Die Bundesbahn hat es bisher versäumt, den beim Betrieb maschinentechnischer Anlagen festgestellten Mängeln systematisch nachzugehen. Nur in wenigen Fällen erfaßten die geprüften Stellen Störungen und werteten deren Ursachen aus. Die Bundesbahn hat deshalb Schwachstellen meistens nicht rechtzeitig erkannt und eine gezielte, vorbeugende Instandhaltung unterlassen. Sie konnte daher auch die bei den Instandhaltungsstellen gewonnenen Erkenntnisse über Sicherheit, Störhäufigkeit und

Schadanfälligkeit der Anlagen weder zum Abbau von Schwachstellen verwerten, noch bei künftigen Beschaffungen berücksichtigen oder in allgemein gültige Regeln umsetzen.

Die Instandhaltung kann aber nur dann wirtschaftlich betrieben werden, wenn die Anlagen möglichst störungsfrei arbeiten und instandhaltungsfreundlich sind.

Der Prüfungsdienst hat die vorgenannten Mängel beanstandet und darauf gedrungen, daß die Mängel abgestellt werden.

Der Vorstand entgegnete, daß die meisten hochwertigen maschinentechnischen Anlagen vom Zentralamt Minden oder zumindest unter dessen Mitwirkung beschafft würden. Ihm sowie der Zentralstelle für den Werkstättendienst sei bekannt, welche Anlagen sich bewährt hätten. Bei den dezentral zu beschaffenden Anlagen würden nach Möglichkeit beim Zentralamt vorhandene Firmeninformationen, überregionale Kenntnisse der „Sachverständigen für überwachungsbedürftige Anlagen" sowie Erfahrungen der Dienststellen genutzt. Außerdem würden die Ergebnisse aus Aufschreibungen in Prüfungsbüchern und dergleichen berücksichtigt.

Um die im Betrieb anfallenden laufenden Störungen und deren Ursachen zuverlässiger erfassen und auswerten zu können, hat die Bundesbahn im März 1982 veranlaßt, daß die zuständigen Stellen Störungsbücher — soweit noch nicht vorhanden — anlegen und gezielter auswerten. Außerdem wurde festgelegt, welche Anlagen außerhalb der Regeldienstzeit entstört werden müssen.

Der Bundesrechnungshof wird weiterverfolgen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichen.

50 Auslastung der Güterwagen-Ausbesserungswerke

50.0

Die Ausbesserungswerke der Deutschen Bundesbahn, denen die Instandhaltung der Güterwagen übertragen ist, sind seit langem unzureichend beschäftigt. Längst überfällige Kapazitätsanpassungen werden nur zögernd betrieben, obwohl sich der Bedarf an Werkstattkräften in naher Zukunft weiterhin erheblich vermindern wird.

50.1

Der Beschäftigungsgrad der Güterwagenwerke betrug — trotz der Stillegung von vier Ausbesserungswerken in den Jahren 1975 bis 1978 — im Jahre 1980 nur rd. 68 v. H. Das erhöhte die Fertigungskosten und führte zu wirtschaftlichen Nachteilen. Die Auslastung wird sich weiter verschlechtern, weil die Bundesbahn beabsichtigt, den Bestand an Güterwagen zu verringern. Außerdem ließen die unterhaltungsfreundlicheren Fahrzeugkonstruktionen es zu, allgemein von der früheren vier- zur fünfjährigen Revisionsfrist überzugehen. Bei bestimmten Güterwagenbauarten wird künftig sogar die international vereinbarte sechsjährige Revisionsfrist zugrunde gelegt. Dadurch wird der Unterhaltungsaufwand erheblich vermindert. Die weitere innerbetriebliche Rationalisierung wird diese Entwicklung verstärken. Die Zentralstelle für den Werkstättendienst (ZW) hat schon im April 1981 in einer Studie nachgewiesen, daß die allgemeine Einführung der Sechsjahresfrist den Personalbedarf um etwa 1 900 Werkstättenarbeiter senken wird.

Trotz Kenntnis dieser sich seit langem abzeichnenden Entwicklung verfügte der Vorstand lediglich, im Jahre 1980 ein weiteres Ausbesserungswerk in eine sogenannte Ausbesserungswerkstätte umzuwandeln. Diese Maßnahme verringerte den Kapazitätsüberhang nicht. Die Werkstätte verlor, ebenso wie ein bereits im Jahre 1970 umgewandeltes Ausbesserungswerk, lediglich den Status einer selbständigen Organisationseinheit, ohne daß damit nennenswerte Personaleinsparungen verbunden waren.

Im Jahre 1981 folgte die Umwandlung einer Ausbesserungswerkstätte in eine Werkabteilung eines Ausbesserungswerkes. Ziel aller Maßnahmen sollte die spätere Schließung der Werke sein. Sie ist bis heute nicht vollzogen. Die Kapazitätsverringerung ist jedoch dringend geboten, zumal die Bundesbahn nach der Studie der ZW bis zum Jahre 1985 zumindest ein weiteres Ausbesserungswerk stillegen und mittelfristig ein zweites zur Stillegung vorsehen müßte, um bei den Werken insgesamt einen Beschäftigungsgrad von 85 v. H. zu erreichen, der als optimal angesehen wird.

Der Prüfungsdienst hat vorgeschlagen, die Personal- und Anlagenkapazität der Güterwagenwerke umgehend dem zu erwartenden Arbeitsaufkommen anzupassen und die Zahl der verbleibenden Werke zu verringern.

50.2

Der Vorstand hat erwidert, das zur Güterwageninstandhaltung eingesetzte Personal sei in den Jahren 1974 bis 1981 bereits von rd. 11 000 auf rd. 7 000 Kräfte vermindert worden. Ausscheidende Mitarbeiter würden seit Jahren nur noch in dem aus strukturellen Gründen unbedingt nötigen Umfang ersetzt. Der Personalabbau werde fortgesetzt. So sollten rd. 500 Kräfte aus sechs Werken in andere Unternehmensbereiche umgesetzt werden. Im Sommer 1982 sei er auch dem Vorschlag der Zentrale für den Werkstättendienst gefolgt und habe das Stillegungsverfahren für ein Werk eingeleitet. Ein Zeitplan über das weitere Vorgehen läge „im Grundsatz fest". Die weitere Schließung von zwei Werken — wie vorgeschlagen — sei jedoch problematisch, da sie in strukturschwachen Gebieten lägen.

50.3

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Prüfungsdienst darin überein, daß die Schwierigkeiten,

die mit der Schließung von Werken verständlicherweise verbunden sind, es vor dem Hintergrund der verschärften Haushaltslage nicht länger rechtfertigen, die überfällige Anpassung der Kapazitäten an den Bedarf hinauszuzögern.

Der Vorstand wird deshalb die erforderlichen Entscheidungen alsbald treffen müssen.

51 Fahrzeugbedarf für die S-Bahn eines Verkehrsverbundes

51.0

Die Deutsche Bundesbahn hat den Fahrzeugbedarf für einen Verkehrsverbund unrichtig ermittelt, weil sie unzureichende Unterlagen zugrunde legte.

51.1

In einem Verbundraum setzt die Deutsche Bundesbahn aus wirtschaftlichen Erwägungen anstelle von Triebzügen der Baureihe ET 420 mit Lokomotiven bespannte Wendezugeinheiten ein, für die sie besondere Reisezugwagen entwickelt hat. Aufgrund eigener Prognosen ging sie davon aus, daß 327 Reisezugwagen und 67 Lokomotiven benötigt würden.

Der Prüfungsdienst beanstandete diesen Ansatz als überhöht. Gleichwohl hielt die Bundesbahn an ihrer Planung fest. Nachdem sie 10 Prototypen der Reisezugwagen erhalten und weitere 215 Wagen als erste Rate der Serienfertigung in Auftrag gegeben hatte, beabsichtigte sie, auch die restlichen 102 Wagen zu vergeben. Hierzu erhob der Prüfungsdienst beim Bundesminister Bedenken. Dieser hat die Auftragsvergabe für 52 Wagen der beabsichtigten Restbestellung vorerst gesperrt.

Erneute Untersuchungen des Prüfungsdienstes bestätigten, daß sich weitere Beschaffungen vorerst nicht rechtfertigen lassen. Auch der Verkehrsverbund stimmte dem zu.

51.2

Der Vorstand der Bundesbahn räumte daraufhin ein, daß seine bisherigen Ermittlungen auf älteren, nicht hinreichend abgesicherten Prognosen aus den Jahren 1975—1979 beruhten; zudem würden sie von der für die Beurteilung der Verkehrsentwicklung zuständigen Verbundgesellschaft nicht mitgetragen. Er sicherte zu, daß die Deutsche Bundesbahn den weiteren Fahrzeugbedarf erst nach Vorliegen gesicherter Unterlagen festlegen werde.

51.3

Der Vorstand wird sicherstellen müssen, daß der Fahrzeugbedarf für den S-Bahnbetrieb künftig nur aufgrund gesicherter und mängelfreier Unterlagen ermittelt wird.

52 Beseitigung und Entlastung von Bahnübergängen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP)

52.0

Der Bundesrechnungshof hat in den Haushaltsjahren 1980/81 im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms den Teilbereich „Beseitigung von Bahnübergängen an Landes- und Kommunalstraßen“ geprüft. Er hat festgestellt, daß ein Ziel des Programms, zusätzlich zu bereits angelaufenen Vorhaben weitere Bahnübergänge zu beseitigen, nicht in dem angestrebten Umfang erreicht wurde. Außerdem hat die Deutsche Bundesbahn wiederholt unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen, um die Mittel beschleunigt in Anspruch nehmen zu können.

52.1 Umfang des Programms und der Prüfung

Der Deutsche Bundestag hat am 29. Juni 1977 das Gesetz „Ergänzung zum Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1977, Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)“ beschlossen. Die Investitionen sollten schon im Jahre 1977 zusätzliche Beschäftigungswirkungen auslösen und die Rahmenbedingungen für die mittelfristige Ertragslage der Unternehmen verbessern. Vorgesehen waren u. a. die Beseitigung von höhengleichen Bahnübergängen und der Bau besonderer Fuß- und Radwegüber- bzw. -unterführungen an Kreuzungen mit Landes- und Kommunalstraßen. Für die Vorhaben waren insgesamt 620,6 Mio. DM bereitgestellt.

Programmziel war, daß keine Maßnahmen aufgenommen werden sollten,

- für die bereits Absprachen über die Kostentragung bestanden und/oder
- für die Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Betracht kamen.

Darüber hinaus widersprach es dem Sinn der am 3. Mai/16. Juni 1977 zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung, die Mittel des ZIP für Vorhaben einzusetzen, die am 23. März 1977 schon veranschlagt waren oder mit denen zu diesem Zeitpunkt schon begonnen worden war. Außerdem durften die Mittel nicht für Bauvorhaben in Anspruch genommen werden, die schon aus anderem Anlaß gefördert wurden.

Der Bundesrechnungshof hat bei vier Direktionen geprüft, ob die von ihnen durchgeführten Vorhaben dem Programmziel dienten und wie sie geplant, veranschlagt und abgewickelt worden sind. Die Prüfung erfaßte 78 von insgesamt 95 Kreuzungsmaßnahmen. Deren Kosten waren im Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1978 mit 306,7 Mio. DM veranschlagt.

52.2 Fehlleitung von Programm-Mitteln

Bei 30 der 78 geprüften Vorhaben mit einer Kostenmasse von rd. 100 Mio. DM waren die Planungen

und Verhandlungen mit den beteiligten Dritten vor Aufstellung des ZIP planerisch und kostenmäßig bereits soweit abgestimmt, daß die Bauarbeiten alsbald hätten beginnen oder weiterlaufen können. Es handelt sich um sechs Kreuzungen mit Landes- bzw. Staatsstraßen und 24 Kreuzungen mit Gemeindestraßen und -wegen einschließlich besonderer Bauwerke für Fuß- und Radwege.

Von den sechs Kreuzungen mit Landesstraßen waren fünf schon in den Bundeshaushaltsplan 1977 mit einem Gesamtvolumen von rd. 32 Mio. DM aufgenommen worden. Bei drei von ihnen waren für dieses Haushaltsjahr Ausgaben in Höhe von 0,850 Mio. DM bewilligt.

Bei den übrigen 24 Vorhaben lagen zum Teil schon die rechtlichen Voraussetzungen für den Baubeginn vor. Jedenfalls aber hatten die Gemeinden als Träger der Straßenbaulast die zuständigen Direktionen schon vor längerer Zeit gebeten, die Kreuzungsvereinbarungen zu unterzeichnen oder die Planung beschleunigt abzuschließen, da sie die erforderlichen Mittel in ihre Haushalte eingesetzt hätten bzw. einzusetzen beabsichtigten, so daß mit den Vorhaben aller Voraussicht nach ohnehin noch während der Laufzeit des Programms (ursprünglich bis zum Jahre 1980, verlängert bis zum Jahre 1981) begonnen worden wäre.

In das Programm waren auch Vorhaben aufgenommen worden, die nach dem GVFG zu finanzieren waren.

Bundesminister und Bundesbahn erklären das Vorgehen damit, daß jede sich bietende Finanzierungsmöglichkeit hätte genutzt werden müssen, um die Verkehrssituation möglichst schnell zu verbessern. Was die GVFG-Mittel angehe, sei es möglich und zulässig gewesen, die in Aussicht gestellten Zuschüsse für andere Vorhaben einzusetzen.

Das Vorbringen ändert nichts daran, daß die Absicht des Gesetzgebers, aus konjunkturellen Gründen zusätzliche Bauvorhaben in Gang zu setzen, bei nahezu 40 v. H. aller geprüften Fälle nicht verwirklicht worden ist.

52.3 Überhöhter Aufwand

Einige Kreuzungsvorhaben sind aufwendiger und umfangreicher durchgeführt worden, als es geplant war und die Verkehrssituation es erforderte.

Dementsprechend sind im Rahmen des ZIP verschiedentlich höhere Ausgaben veranschlagt worden als zuvor im Straßenbauplan desselben Haushaltsjahres. So betrug der Ansatz für drei Vorhaben einer Direktion im Straßenbauplan im Jahre 1977 rd. 21 Mio. DM, dagegen im ZIP des gleichen Jahres rd. 39 Mio. DM.

Wie die nachstehenden Fälle zeigen, ist bei der Ausgestaltung vieler Bauvorhaben gegen das Gebot wirtschaftlichen Handelns verstoßen worden.

52.3.1

So wurden bei einem Vorhaben u. a. neben der Fahrbahn Mehrzweckstreifen gebaut. Die Durchfahrweite mußte um die Breite dieser Streifen vergrößert werden, obwohl die an den Kreuzungsbereich angrenzenden, neuen innerörtlichen Straßenabschnitte, die nicht zur Kreuzungsmasse gehören, bei ausreichenden Platzverhältnissen keine Mehrzweckstreifen aufweisen. Die Mehrkosten betragen etwa 1 Mio. DM.

52.3.2

Bei einem anderen Vorhaben wurde die Bahnstrecke entgegen der Erstplanung vorübergehend verlegt, so daß ein Bauen außerhalb des Eisenbahnbetriebes möglich wurde. Die Kosten für das Brükkenbauwerk sind mit rd. 4 Mio. DM, die für die vorübergehende Verlegung der Strecke dagegen mit rd. 6 Mio. DM veranschlagt.

Die Bauweise wird u. a. damit begründet, daß die ursprüngliche Planung den vorübergehenden Bau zahlreicher Hilfsbrücken erfordert und diese eine übermäßige Verringerung der zulässigen Streckengeschwindigkeit nötig gemacht hätten. Auch sei es — wie beim Bau während des Betriebes unvermeidbar — auf dieser Strecke mit internationalem Verkehr nicht möglich gewesen, gelegentliche 24stündige Gleissperrungen vorzunehmen. Schließlich habe für die Überwachung der Bauarbeiten im Gleisbereich kein Personal zur Verfügung gestanden.

Das Vorbringen überzeugt nicht, da auch in der Umfahrungsstrecke Hilfsbrücken eingebaut, umfangreiche Rohrleitungen verlegt und gesichert sowie die Streckengeschwindigkeit stark herabgesetzt werden mußten. Die Sperrung je eines Gleises für das Einschieben von Brückenteilen wäre während des geringeren Verkehrs an den Wochenenden möglich gewesen. Ebenso ist der Einwand, es habe kein Überwachungspersonal zur Verfügung gestanden, nicht stichhaltig; denn während des langwierigen Baus der Umfahrungsstrecke hat die Direktion zur Überwachung eigenes Personal eingesetzt. Der vermeidbare Aufwand beträgt mindestens 4 Mio. DM.

Der Vorstand hat ergänzend mitgeteilt, er werde noch untersuchen lassen, ob die andere Bauweise tatsächlich kostengünstiger geworden wäre. Der Bundesrechnungshof bedauert, daß das nicht rechtzeitig geschehen ist.

52.3.3

Eine zweispurige Landesstraße wurde im Bereich der Kreuzung mit einer Strecke der Deutschen Bundesbahn vierspurig ausgebaut, obwohl der Straßenbaulastträger erklärt hatte, daß ein vierspuriger Ausbau in absehbarer Zeit nicht erforderlich sei. Die zuständige Direktion hatte für die Bemessung der Brückenbreite eine nicht ausgereifte Gleisplanung zugrunde gelegt, die teilweise auf einem Planungsauftrag des Bundesministers beruhte. Dieser hatte jedoch mitgeteilt, daß der Auftrag nur dazu diene, zu gegebener — noch nicht absehbarer — Zeit über Planungsunterlagen zu verfügen und vorerst keine Verpflichtungen für die Realisierung eingegangen werden dürften.

Die mit rd. 32 Mio. DM veranschlagten Baukosten hätten um rd. 13 Mio. DM gekürzt werden können.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn erklärte hierzu, die Deutsche Bundesbahn habe hinsichtlich der Straßenbreite nur eine Forderung des Baulastträgers erfüllt. Dies trifft nicht zu, denn dieser hatte wissen lassen, daß im Grüngürtel der Stadt nur eine zweispurige Straße erforderlich sei.

52.3.4

An einer eingleisigen Strecke hat eine Direktion gelegentlich eines Kreuzungsbauvorhabens den Bau der Fundamente und Widerlager einer Brücke für ein zweites Streckengleis veranlaßt. Die Lage der Kreuzung im Einmündungsbereich einer Straße hatte zur Folge, daß die Brücke nicht nur verbreitert, sondern auch verlängert werden mußte. Es entstanden Mehrkosten in Höhe von 0,5 Mio. DM.

Anlaß für dieses Vorgehen war, daß die Strecke bis zum Jahre 1945 zweigleisig gewesen ist. Es lagen jedoch weder ein Beschluß des Vorstandes noch ein Initiativbeschluß des Verwaltungsrates über die Wiederherstellung der Zweigleisigkeit vor; die Hauptverwaltung hatte die Möglichkeit des Streckenausbaues im absehbaren Zeitraum sogar ausdrücklich ausgeschlossen. Die Direktion hat sich überdies über Bedenken des betroffenen Bundeslandes hinweggesetzt. Im nachhinein begründet sie ihr Verhalten damit, daß sie im Laufe der letzten Jahre bereits bei vier weiteren Brücken dieser Strecke den zweigleisigen Ausbau berücksichtigt habe.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn erklärte hierzu, er vermöge die Wiederherstellung der Zweigleisigkeit nicht vollends auszuschließen; man habe sie auch bei der Elektrifizierung berücksichtigt. Er übersieht dabei, daß es hier nicht um hypothetische Möglichkeiten, sondern — auch nach seinen eigenen Weisungen — im Rahmen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes um die übersehbare, konkrete Verkehrsentwicklung geht.

Das Vorgehen überrascht um so mehr, als die Deutsche Bundesbahn wegen eines ähnlichen Falles im Bereich der gleichen Direktion bereits vom Deutschen Bundestag gerügt worden ist (vgl. Drucksache 7/5849, S. 86, Haushaltsjahr 1974).

52.3.5

Eine andere Direktion hat als Ersatz für einen Feldwegübergang über eine zweigleisige Strecke eine Straßenbrücke mit zwei Kraftfahrzeugspuren, mit einem getrennt geführten 4,50 m breiten Weg für den Landwirtschaftsverkehr sowie je einem 1,50 m bzw. 4,00 m breiten Rad- und Fußweg gebaut. Außerdem wurde die Brücke soweit verlängert, daß zwei weitere Streckengleise nachgebaut werden können.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten die besonderen Fahrspuren für den landwirtschaftlichen und den Rad-Verkehr im Bereich der Brücke zusammengelegt werden können. Der Raum für ein drittes und viertes Streckengleis ist in dem überschaubaren Zeitraum nicht erforderlich. Nach dem Bundesverkehrswegeplan 1980 ist die Strecke in diesem Abschnitt bereits ausgebaut. Es hätten mindestens 0,4 Mio. DM eingespart werden können.

Die Direktion erklärte hierzu, der von einem Gutshof ausgehende landwirtschftliche Verkehr gefährde den Radfahrverkehr, so daß er aus Sicherheitsgründen habe getrennt geführt werden müssen. Die beiden weiteren Gleise würden im Rahmen eines Planungskonzepts benötigt.

Beides überzeugt nicht. Landwirtschaftswege werden allgemein als Radwege mitbenutzt. Auch hat die Hauptverwaltung keinen Planungsauftrag an die Direktion erteilt, der zu einer Ausweitung der Bahnanlagen hätte führen können.

52.3.6

Bei einem weiteren Vorhaben enthielt der Planfeststellungsbeschluß die Auflage, auf der Südseite der Eisenbahnbrücke eine besondere Fuß- und Radwegüberführung vorzusehen und eine an anderer Stelle liegende Straßenbrücke über einen Wasserlauf wegen der Änderung der Verkehrsverhältnisse höher zu legen. Die zusätzlichen Baukosten betragen rd. 0,8 Mio. DM.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätte auf die Hebung der Straßenbrücke ohne erkennbare Nachteile verzichtet werden können, wenn die Fuß- und Radwegüberführung in der geplanten Lage in Breite und Belastbarkeit auch für den landwirtschaftlichen Verkehr bemessen worden wäre. Dies hätte zu 0,4 Mio. DM Einsparungen geführt.

Der Vorstand entgegnete, daß eine andere Lösung nicht durchsetzbar gewesen wäre.

Das Vorbringen überzeugt nicht, weil die Deutsche Bundesbahn die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Lösung oder andere Möglichkeiten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens überhaupt nicht berücksichtigt hat. Die im Rahmen des Vorhabens gebaute Eisenbahnüberführung hat eine Breite für vier Gleise: ein gemeinsames Strecken- und Rangiergleis, zwei Streckengleise und ein Rangiergleis. Das vierte Gleis endet kurz hinter der Brücke. Die Direktion begründet den Bau der Brücke für das vierte Gleis u. a. damit, daß dieses als Industriestammgleis ausgebaut werden solle und in seiner ganzen Länge als Rangiergleis erforderlich sei.

Dem steht entgegen, daß ein Industriestammgleis in absehbarer Zeit nicht erforderlich erscheint und das Gleis für Rangierzwecke vor der Brücke enden könnte, so daß 0,5 Mio. DM ungerechtfertigt ausgegeben worden sind. Der Vorstand bestätigte, daß vor dem Bau keine ausreichende Prüfung erfolgt ist.

52.3.7

Die vorstehenden Beispiele betreffen Mehrausgaben von rd. 20 Mio. DM. Sie sind darauf zurückzuführen, daß

- die den Vorhaben zugrundeliegenden verkehrlichen und technischen Planungen vielfach unzulänglich waren,
- mehrfach Vorhaben begonnen wurden, bevor die Planungsphase abgeschlossen war,
- die beabsichtigten Maßnahmen mit beteiligten Dritten nicht ausreichend abgestimmt waren und
- zahlreiche Beteiligte — offenbar weil der Haushalt der Deutschen Bundesbahn von den Maßnahmen nicht unmittelbar betroffen war — es an dem gebotenen Kostenbewußtsein haben fehlen lassen.

Das Gewicht der aufgezeigten Mängel ist insgesamt noch größer. Der Bundesrechnungshof hat nämlich weit mehr Baumaßnahmen beanstanden müssen. Bei insgesamt 27 geprüften Vorhaben erreichten die Fehlinvestitionen eine Höhe von rd. 40 Mio. DM bei einer Bausumme von rd. 400 Mio. DM.

Der Bundesminister und der Vorstand der Deutschen Bundesbahn werden sicherstellen müssen, daß die Direktionen künftig bei vergleichbaren Vorhaben die aufgezeigten Fehler vermeiden. Bei den noch nicht abgewickelten Vorhaben des ZIP muß sichergestellt werden, daß bei der Abrechnung nach diesem Programm ausschließlich die kreuzungsbedingte Kostenmasse zugrunde gelegt wird.

52.4 Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von ZIP-Mitteln

Verschiedentlich sind die Mittel des Investitionsprogramms in Anspruch genommen worden, obwohl seine Voraussetzungen nicht vorlagen.

52.4.1

Ein Land plante eine Umgehungsstraße, die mit der Aufhebung eines Bahnübergangs verbunden ist. Die Planung wurde im Jahre 1975 in Bebauungsplänen rechtskräftig ausgewiesen.

Einzelne Bauabschnitte sind schon vor Jahren begonnen und vom Bund mitfinanziert worden. Das Land hat auch schon vorbereitende Arbeiten für das Kreuzungsvorhaben eingeleitet (Grunderwerb, Einbau in anderen Bauabschnitten freigewordener Erdmassen für die — inzwischen zu etwa einem Drittel fertiggestellten — Rampen), obwohl noch nicht alle Voraussetzungen für den Baubeginn vorlagen und noch nicht einmal eine Vereinbarung zwischen den Beteiligten getroffen worden war.

Das Gesamtvorhaben — auch die Kreuzungsmaßnahme — sollte ursprünglich vorwiegend mit Mitteln nach dem GVFG finanziert werden. Dabei hatte die Deutsche Bundesbahn die Baukosten der Kreuzungsmaßnahme mit rd. 12 Mio. DM veranschlagt. Bei der Aufstellung des ZIP wurde aus dem Bauabschnitt „Kreuzungsmaßnahme" der Bau der Fußgänger- und Radfahrerunterführung am alten Bahnübergang herausgenommen und mit 1,5 Mio. DM besonders zum ZIP angemeldet. Im Jahre 1979 wurde dann die gesamte Kreuzungsmaßnahme mit 12 Mio. DM nachträglich in das ZIP aufgenommen und zum Bau freigegeben.

Die Übernahme in das ZIP war nicht zulässig, da bereits Teile der Kreuzungsmaßnahme (Grunderwerb, Rampenteile) ausgeführt waren. Im übrigen stand der Übernahme auch eine Weisung der Hauptverwaltung entgegen; denn der Bund konnte sich der Mitfinanzierung aus GVFG-Mitteln gar nicht entziehen, nachdem er sich bereits an den anderen Bauabschnitten der Umgehungsstraße beteiligt hatte. Die Bezuschussung nach dem GVFG war also im Sinne des ZIP zu erwarten.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn behauptet hierzu, die Anmeldung von nur 1,5 Mio. DM, nämlich der Teilkosten für die Fußgängerunterführung am alten Bahnübergang, sei irrtümlich erfolgt. Gemeint seien die 12 Mio. DM des Kreuzungsvorhabens gewesen. Dies ist zwar unwahrscheinlich, letztlich aber unerheblich, da die Baumaßnahme vor dem Jahre 1977 begonnen war.

52.4.2

In einer anderen Direktion wurde an einem Haltepunkt die höhengleiche Kreuzung eines öffentlichen Fuß- und Radweges beseitigt. Als Ersatz plante die Direktion eine Fuß- und Radwegunterführung. Sie nahm dies zum Anlaß, gleichzeitig einen zwischen den Gleisen liegenden Bahnsteig auf die Gleisaußenseite zu verlegen. Die Kosten für die Bahnsteigverlegung in Höhe von 0,6 Mio. DM wurden dem ZIP angelastet, obgleich es sich um eine von der Bahnübergangsmaßnahme unabhängige, dem Haushalt der Deutschen Bundesbahn anzulastende Rationalisierungsmaßnahme handelte. Der Bundesminister und die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn haben den Ausgleich veranlaßt.

52.4.3

Ein Vorhaben einer anderen Direktion wurde mit 2,4 Mio. DM in das ZIP aufgenommen, obwohl der Bau eines Bahnübergangs in der Nähe eines S-Bahn-Haltepunktes angesichts seiner geringen verkehrsmäßigen Bedeutung nicht sinnvoll war. Außerdem hängt die Beseitigung des Bahnüberganges mit der großräumig geplanten Verlegung einer Landesstraße in eine Parallellage zur Bundesbahnstrecke zusammen. Über den Bau der Landesstraße ist noch keine Entscheidung getroffen. Erst wenn sie vorliegt, wäre es notwendig geworden, den Bahnübergang zu beseitigen. Seine Aufhebung wäre dann eine Folgemaßnahme der Straßenverlegung gewesen und eine Beteiligung der Bundesbahn nur an den Kosten einer wesentlich billigeren Fiktivlösung für eine Fußgängerunterführung am Bahnsteig in Betracht gekommen.

Die neue Kreuzung wird überdies trotz des hohen Grundwasserstandes als Straßenunterführung hergestellt, so daß eine lange Grundwasserwanne erforderlich ist. Die Baukosten steigen hierdurch auf 6 Mio. DM an.

Auf die Trogstrecke hätte verzichtet werden können, wenn — wie in den angrenzenden Streckenabschnitten mit vergleichbaren Untergrundverhältnissen —

eine Straßenüberführung gebaut worden wäre. Die Kosten hätten sich dann auf etwa die Hälfte ermäßigt.

Die Direktion will vom hohen Grundwasserstand erst bei Baubeginn durch Probebohrungen erfahren haben. Aus den Akten geht jedoch hervor, daß sie bereits in der Planungsphase von der Gemeinde auf die ungünstigen Verhältnisse aufmerksam gemacht worden war.

Der Vorstand sieht es als unerheblich an, daß die kreuzungsrechtlichen Zusammenhänge nicht ausreichend gewürdigt wurden. Auch hat er gegen den Bau einer Straßenunterführung in einer Trogstrecke keine Bedenken, da bei dieser Lösung etwas kürzere Rampen erforderlich sind.

Er übersieht dabei, daß das Vorgehen der Direktion zu einer ungerechtfertigten Belastung des Bundes geführt hat. Den geringen Vorteil der etwas kürzeren Rampen bei der Trogausführung hatte der Bundesrechnungshof in seine Betrachtung einbezogen.

52.5 Kostenentwicklung

Die bei der Durchführung der Bauvorhaben sich abzeichnenden Mehrkosten waren zur Zeit der Prüfung nicht nachträglich veranschlagt oder noch nicht einmal zu übersehen. Es waren erst wenige Vorhaben abgeschlossen und abgerechnet. Nach der Fortschreibung des Programms des Jahres 1978, die den Bundeshaushaltsplänen zugrunde liegt, sind bei den vier geprüften Direktionen für 95 Vorhaben Ausgaben in Höhe von rd. 307 Mio. DM vorgesehen. Als der Bundesrechnungshof seine Erhebungen in den Jahren 1980/81 vornahm, waren bereits Ausgaben in Höhe von rd. 475 Mio. DM geleistet. Die Steigerung beträgt bei einzelnen Vorhaben mehr als 80 v. H. Bei den Vorhaben, deren Verwirklichung bereits vor dem Zukunftsinvestitionsprogramm als gesichert anzusehen war, fällt die durchschnittliche Kostensteigerung bezogen auf die ursprüngliche Veranschlagung noch höher aus.

Zu beanstanden ist auch die Berichterstattung der Direktionen über die Kostenentwicklung. Ihre Meldungen an die Hauptverwaltung entsprachen zum Teil nicht dem jeweils jüngsten Sachstand. So hatte die Hauptverwaltung eine Direktion am 31. März 1977 davon unterrichtet, daß die Kostenmasse für die aus ihrem Bezirk in das ZIP übernommenen Vorhaben 35,8 Mio. DM betrage. Die Direktion gab die Höhe der zu erwartenden Kosten zuletzt am 30. Juni 1981 mit 56,4 Mio. DM an. Aber schon einen Tag später wurden sie ohne Änderung des Sachverhalts in einer internen Aufschreibung auf 68,9 Mio. DM geschätzt. Die „zurückhaltende" Berichtspraxis gefährdet eine ordnungsmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Ausgabensteigerung wird sich voraussichtlich fortsetzen; denn bei den vier geprüften Direktionen wurden 16 Vorhaben erst in den Jahren 1980/81 begonnen und bei drei Vorhaben war ein Beginn der Bauarbeiten im Sommer 1981 noch nicht abzusehen.

Im übrigen ist fraglich, ob alle Vorhaben im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms durchgeführt werden können, da Mittel nur für solche Vorhaben in Anspruch genommen werden dürfen, für die die Aufträge bis zum 31. Dezember 1981 erteilt worden sind. Überhänge müssen zu Lasten des Straßenbauplans (Kapitel 12 10 und gegebenenfalls 12 18) ausgeführt werden.

52.6 Genehmigungsverfahren, Planfeststellung

52.6.1

Die zuständigen Dienststellen konnten dem Bundesrechnungshof in den meisten Fällen nicht die nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz erforderliche Baugenehmigung für den Bau von Eisenbahnüberführungen vorlegen, obwohl das keine Schwierigkeiten hätte machen dürfen, da die Bahnverwaltung für deren Erteilung allein zuständig ist. Ein solches Vorgehen birgt die Gefahr einer unzulänglichen Finanzdisziplin in sich.

Die Hauptverwaltung hat geregelt, in welchen Fällen sie selbst oder die Direktionen die Genehmigungen zu erteilen haben. Als Genehmigungsunterlagen dienen Entwurfs- bzw. Planungshefte. Die Entwurfshefte werden von der Hauptverwaltung, die Planungshefte von den Direktionen genehmigt. Ob ein Entwurfs- oder Planungsheft aufzustellen ist, entscheidet sich nach der Höhe der Baukosten oder der Kostenbeteiligung der Deutschen Bundesbahn. Bei Aufstellung des ZIP galt, daß sich die Hauptverwaltung die Genehmigung für alle Vorhaben vorbehalten hatte, bei denen die finanzielle Belastung der Deutschen Bundesbahn 3 Mio. DM überschritt. Vom Geschäftsjahr 1980 an gilt eine auf 5 Mio. DM erhöhte Betragsgrenze.

Danach waren in den vier Direktionen von 95 Vorhaben elf der Hauptverwaltung zur Genehmigung vorzulegen. Dies ist auch geschehen. Die übrigen 84 Vorhaben hatten die Direktionen selbst zu genehmigen. Aber nur für zwei von ihnen lag eine Genehmigung vor. Die Planungshefte fehlten oder waren unvollständig. Der Hauptverwaltung war dies bekannt. Sie hat mit Erlaß vom 11. Januar 1979 alle Direktionen erinnert, die fehlenden Planungshefte umgehend aufzustellen und zu genehmigen, ohne daß daraus Folgerungen gezogen wurden. Eine Direktion hat der Hauptverwaltung sogar wiederholt unzutreffend berichtet, daß sie bestimmungsgemäß verfahren habe. Der Gesamtumfang der Bauvorhaben lag somit auch noch nach Baubeginn nicht eindeutig fest.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zugesagt, die noch bestehenden Lücken im Genehmigungsverfahren zu schließen.

52.6.2

In einer anderen Direktion wurde mit einer Reihe von Vorhaben begonnen, ohne daß die zwingend vorgeschriebene Planfeststellung durchgeführt worden war. Eines der Vorhaben war bereits abgeschlossen, als die Planfeststellungsunterlagen schließlich nachträglich fertiggestellt wurden.

Das Fehlen genehmigter Bauunterlagen und der Planfeststellung hat bei einigen Vorhaben wesentlich zu den Kostenüberschreitungen beigetragen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat allerdings bei den ZIP-Maßnahmen keine Bedenken gegen die Aufnahme der Bauarbeiten vor dem Abschluß der Planfeststellung und vor der Genehmigung der Bauunterlagen. Er meint, daß man durch zügiges Vorantreiben der Bauarbeiten Preissteigerungen zuvorkommen könne. Dem steht jedoch das Bundesbahngesetz entgegen, da es sich weder um unwesentliche Änderungen handelte, noch die Zustimmung der Betroffenen vorlag. Obendrein setzte sich die Verwaltung der Gefahr aus, nachträglich übertriebenen Forderungen Dritter nachgeben und die Vorhaben über Gebühr ausweiten zu müssen.

52.6.3

Der Bundesrechnungshof hält das Genehmigungsverfahren der Deutschen Bundesbahn im übrigen nicht für ausreichend. So werden die Entwurfshefte von der Hauptverwaltung genehmigt. Die Direktionen tragen Datum und Aktenzeichen des Erlasses nur im Kostenanschlag nach, der dem Entwurfsheft beigegeben ist. Alle übrigen Unterlagen (Erläuterungsbericht, Pläne usw.) erhalten keinen Genehmigungsvermerk. Daher ist nicht erkennbar, welche Pläne und sonstigen Unterlagen genehmigt worden sind. Das nachträgliche Austauschen von Plänen usw. ist jederzeit möglich und nicht ungewöhnlich. Eine Entwurfsänderung ist nämlich bisher nur dann anzuzeigen, wenn sie dazu führt, daß die Endsumme des Kostenanschlags die festgelegte Toleranzgrenze übersteigt. Dies gilt auch für Vorhaben, die von den Direktionen selbst genehmigt werden. In diesem Fall ist übrigens ungeklärt, wer innerhalb der Direktion die Genehmigung zu erteilen hat.

Der Bundesrechnungshof hat der Hauptverwaltung empfohlen, einheitliche, den Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung entsprechende Regelungen einzuführen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn will den Sachverhalt prüfen.

52.7 Programmziele

52.7.1

Wie eingangs erwähnt, war es Ziel des Programms, zusätzliche Investitionsausgaben zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik zu veranlassen und schon im Jahre 1977 erhebliche Nachfrage zu bewirken.

Der Bundesminister hat dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn bereits am 12. Juli 1977 mitgeteilt, daß die Vergabe von Aufträgen für die Beseitigung von höhengleichen Kreuzungen erheblich unter dem angestrebten Umfang liege. Er möge darauf hinwirken, daß die Aufträge noch im Jahre 1977 den Betrag von 100 Mio. DM überschritten.

Einen entsprechenden Beitrag hierzu haben die vier geprüften Direktionen nicht leisten können. Sie vergaben im Jahre 1977 Aufträge für nur acht Vorhaben in Höhe von rd. 20 Mio. DM. Das waren rd. 50 v. H. der bereitgestellten Mittel. Überdies waren sechs dieser acht Vorhaben bereits unabhängig vom ZIP soweit vorbereitet, daß ihre Vergabe alsbald erfolgt wäre. Erst im Jahre 1978 setzte eine verstärkte Vergabe ein.

Die Verzögerung ist aber nicht auf die Schwerfälligkeit der Verwaltung zurückzuführen, sondern darauf, daß Bahnübergangsvorhaben, die nur mit Zustimmung Dritter durchgeführt werden können und die ein Planfeststellungsverfahren voraussetzen, für ein kurzfristig durchzuführendes, konjunkturförderndes Programm nur ausnahmsweise geeignet sind.

52.7.2

Außerdem bedurfte das von den Kreuzungsvorhaben betroffene Baugewerbe in den geprüften Direktionsbezirken damals offensichtlich keiner zusätzlichen Nachfrage.

So konnte eine Großfirma die ihr erteilten Aufträge nur erfüllen, indem sie Arbeiskräfte aus dem Nicht-EG-Raum auslieh.

Bei einem anderen Vorhaben wurde das mangelnde Interesse an den Bauarbeiten in anderer Weise deutlich. Auf eine öffentliche Ausschreibung ging kein Angebot ein, obwohl zehn Firmen Ausschreibungsunterlagen angefordert hatten. Um überhaupt ein Angebot zu bekommen, wurde bei diesen und anderen bekannten Firmen unmittelbar nachgefragt. Sechs von ihnen erklärten sich an einer erneuten Ausschreibung interessiert, aber nur zwei gaben Angebote ab. Sie enthielten so hohe Preisforderungen, daß die Vergabesumme den genehmigten Betrag von 0,4 Mio. DM um mehr als 100 v. H. überstieg. Ein weiteres Vorhaben war mit 1,14 Mio. DM veranschlagt worden. Die Ausschreibung wurde wegen weit überhöhter Preise aufgehoben. Die Vergabe eines ersten Loses erfolgte dann freihändig zu 1,76 Mio. DM an die Arbeitsgemeinschaft zweier namhafter Großfirmen, die nur mit Hilfe von Nachunternehmern in der Lage war, die Hauptleistungen der Bauarbeiten auszuführen. Die Gesamtkosten werden sich nunmehr auf rd. 2,5 Mio. DM belaufen.

Diese Feststellungen zeigen, wie notwendig es ist, daß Investitionsprogramme gründlich vorbereitet und dem Konjunkturverlauf angepaßt werden.

53 Änderung von Eisenbahnbrücken beim Ausbau des Mittellandkanals

53.0

Der Ausbau des Mittellandkanals hat es erforderlich gemacht, 16 Bundesbahnbrücken neu zu bauen oder sie wenigstens den geänderten Verhältnissen anzupassen. Diese Bauarbeiten hat die Deutsche Bundesbahn — ungeachtet ihrer schwierigen Wirtschaftslage — nicht immer auf das notwendige Maß beschränkt. Nur beim Bau einer Brücke konnte das

Prüfungsergebnis noch berücksichtigt werden. Dadurch werden mehr als 40 Mio. DM eingespart.

53.1

Die Bundesrepublik, die Freien Hansestädte Bremen und Hamburg und die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben im Jahr 1965 vereinbart, den Mittellandkanal auszubauen. Da der Kanal verbreitert und die lichte Durchfahrtshöhe vergrößert wird, müssen zahlreiche Brücken und sonstige Bauwerke am Kanal neu gebaut oder in ihrer Lage verändert werden. Hiervon sind 16 Kreuzungen mit Strecken der Deutschen Bundesbahn betroffen.

Der Bundesrechnungshof hat bei zehn dieser Vorhaben mit veranschlagten Kosten von rd. 215 Mio. DM die Planung, Abwicklung und Abrechnung der Bauarbeiten geprüft. Von den Vorhaben waren sechs fertiggestellt, drei im Bau und eins in der Planung. Die Planung, Veranschlagung sowie die Vergabe und Überwachung der Vorhaben oblagen überwiegend Dienststellen der Deutschen Bundesbahn.

53.2 Einsparungen durch Änderung der Planung

53.2.1

Das Vorhaben, das sich noch in der Planung befand und mit rd. 65 Mio. DM veranschlagt war, sah vor, eine Brücke höher zu legen und zu verlängern. Außerdem sollte ein benachbarter Bahnhof umgebaut und die Bundesbahnstrecke während der Bauarbeiten vorübergehend seitlich verlegt werden.

53.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die zuständige Direktion bei der Berechnung der Länge der Brückenrampe nicht von dem vorhandenen Betriebsbild ausgegangen war. Er hat eine Neuberechnung angeregt. Sie ergab, daß sich die Rampe ohne betriebliche Nachteile soweit verkürzen läßt, daß auf den Umbau des Bahnhofs verzichtet werden kann.

53.2.3

Die Direktion hat die Planfeststellung inzwischen dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes angepaßt. Sie hat auch der Empfehlung entsprochen, auf die vorübergehende Umfahrung der Baustelle zu verzichten. Das vorhandene freie Gelände ermöglicht nämlich den Neubau der Brücke und der Rampen neben der vorhandenen Strecke.

Durch diese Änderungen können nach den bisherigen Feststellungen und nach Auskunft des Bundesministers (vgl. Drucksache 9/1224, S. 31, Fragen 68 und 69) Einsparungen von 40 bis 45 Mio. DM erzielt werden.

53.3 Fehlinvestitionen bei Bauvorhaben

Bei einigen der bereits fertiggestellten und der im Bau befindlichen Vorhaben hätten sich bei bedarfsgerechter und sparsamer Planung erhebliche Mittel einsparen und die Bauzeit verkürzen lassen.

53.3.1 Bau einer unnötig flachen Rampe

Im Zusammenhang mit der Erneuerung einer Eisenbahnbrücke wurde die angrenzende Rampe auf einer Länge von rd. 3 km gehoben. Die größte Hebung lag mit 2,5 m etwa 1 300 m von der Eisenbahnbrücke entfernt. Sie machte eine Baustellenumfahrung erforderlich. Während vorher im Baubereich Neigungsabschnitte bis zu 5,65 ‰ vorhanden waren, ohne daß dies aus der Sicht der Zugförderung nachteilig war, wurde die neue Rampe mit einer flacheren größten Neigung von 4,695 ‰ gebaut. Die Gründe, die zu dieser Lösung führten, konnte die Direktion nicht mehr aufklären.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die betrieblich zulässigen Neigungen nicht genügend untersucht worden waren. Durch die Wahl einer größeren Neigung bis zu 6 ‰ hätte sich die Länge der Baustelle und die Höhe der Anschüttung außerhalb der Brücke ohne Nachteile erheblich verringern lassen. Die Baukosten in Höhe von rd. 31 Mio. DM wären dann um rd. 10 Mio. DM geringer gewesen.

53.3.2 Beibehaltung einer geradlinigen Streckenführung mit flachen Rampen

53.3.2.1

Eine weitere Kreuzung liegt in einem geraden, zweigleisigen Streckenabschnitt. Der Ausbau des Kanals machte es erforderlich, eine neue Eisenbahnbrücke zu bauen und diese 1,40 m höher zu legen. Die Deutsche Bundesbahn verfügt in diesem Streckenabschnitt über ein Bahngelände, das ursprünglich für 4 Gleise mit einem Gleisabstand von weniger als 4 m ausgelegt war. In ihrer ersten Planung ging die zuständige Direktion davon aus, daß die neue Brücke nach Zukauf eines schmalen Geländestreifens neben der vorhandenen errichtet und die vorhandenen Streckengleise beidseitig an die neue Brücke angeschwenkt werden könnten. Die Anschwenkung sollte mit Bögen von 6 000 m Radius erfolgen. Diese Planung wurde in einem fernmündlichen Gespräch zwischen der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn und der Direktion erörtert und von der Hauptverwaltung verworfen, weil eine dauernde Gleisverschwenkung nicht in Kauf genommen werden könne. Die geradlinige Streckenführung sei beizubehalten.

53.3.2.2

Die finanziellen Folgen dieser Entscheidung sind erheblich. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten die zunächst geplanten außerordentlich flachen Gleisbögen weder zu betrieblichen Behinderungen noch zu Einschränkungen geführt.

Für Züge mit einer Geschwindigkeit von 200 km/h gilt auf den Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn — zu der auch diese Strecke gehört — regelmäßig sogar ein Radius von nur 3 500 m als ausreichend. Aufgrund der Entscheidung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn mußte für die Bauzeit eine Umfahrung von rd. 3 000 m Länge hergestellt werden. Die Mehrkosten betragen rd. 3 Mio. DM.

53.3.2.3

Bei diesem Vorhaben wurden außerdem — wie schon bei der erstgenannten Maßnahme — die Rampenneigungen unzutreffend berechnet. Die Rampenanhebung hätte zu beiden Seiten der Brücke von insgesamt rd. 3 600 m auf rd. 1 000 m verkürzt werden können. Dadurch wären mindestens weitere rd. 5 Mio. DM einzusparen gewesen.

53.3.2.4

Die Direktion erwiderte, daß sie auf dieser elektrisch betriebenen Strecke noch den Dampfbetrieb hätte berücksichtigen müssen. Der Bundesrechnungshof sieht hierin keinen Hinderungsgrund für steilere Rampen, denn Dampflokomotiven verkehrten auf der Strecke nur noch während eines Teiles der Bauzeit. Im übrigen hätte das hierfür benötigte Signal ohne Nachteile in die günstigere Rampenneigung verschoben werden können.

53.3.3 Brückenumbau auf einer Strecke ohne nennenswerten Verkehrswert

53.3.3.1

In einem anderen Fall wurde eine ausreichend lange eingleisige Brücke einer Nebenbahn gehoben und seitlich verschoben. Die Kosten betrugen rd. 1,1 Mio. DM. Als die Maßnahme geplant wurde, fragte die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung an, ob es notwendig sei, den Streckenabschnitt aufrechtzuerhalten. Der Bundesminister bejahte das, nachdem die Deutsche Bundesbahn erklärt hatte, auf dieser Strecke seien im Jahre 1968 werktäglich zwei Güterzüge mit einer durchschnittlichen Auslastung von 350 Bruttotonnen verkehrt und sie erwarte auch in Zukunft einen erheblichen Güterverkehr.

53.3.3.2

Bis zum Abschluß der Vereinbarung über die Baumaßnahme im Jahre 1972 ging der Verkehr auf wöchentlich nur noch vier Züge mit zusammen durchschnittlich 52 Nettotonnen/Woche zurück. Er hat sich seitdem nicht verändert. Der Bundesrechnungshof hat daher beanstandet, daß die Bundesbahn die Entwicklung des Verkehrs nicht beobachtet und ihre Stellungnahme rechtzeitig vor Vertragsabschluß geändert hat, zumal die Ladestellen zu beiden Seiten der Brücke auch bei einem Verzicht auf den Umbau weiter hätten bedient werden können und auf der Strecke kein Durchgangsverkehr vorhanden ist.

53.3.3.3

Die Direktion vermochte gegen diese Feststellungen nichts einzuwenden. Dessen ungeachtet beabsichtigt sie jetzt, durch Verkehrsverlagerungen von der Hauptstrecke auf diese Nebenbahn wieder einen geringfügigen Verkehrsanstieg zu erreichen. Der Bundesrechnungshof hält auch dies für eine unwirtschaftliche Maßnahme.

53.4 Anlagenverbesserungen zu Lasten Dritter

In einigen Fällen hat die Deutsche Bundesbahn die Änderungen im eigenen Interesse über das durch den Kanalausbau bedingte Maß ausgedehnt, ohne die Mehrkosten zu übernehmen.

53.4.1 Baumaßnahmen zur Erhöhung der Streckengeschwindigkeit

In einem Fall hat die Deutsche Bundesbahn die Linienführung ihrer Strecke gelegentlich des Kanalausbaues verbessert, um später die Streckengeschwindigkeit auf 130 km/h heraufsetzen zu können.

Dadurch verteuerte sich diese Maßnahme um mehrere Mio. DM auf rd. 26 Mio. DM, insbesondere weil die neue Eisenbahnbrücke nunmehr in einem Bogen liegt und hierdurch breiter ist. Nach § 41 (5) und (6) Bundeswasserstraßengesetz hat sich die Deutsche Bundesbahn in diesem Fall zu mehr als der Hälfte an den Kosten zu beteiligen.

Sie ist dieser Verpflichtung bisher nicht nachgekommen, weil sie es als „anerkannte Regel der Technik" ansieht, bei einem Neubau eine Geschwindigkeit von 130 km/h vorzusehen. Diese — obendrein nicht überzeugende — Annahme ist jedoch unerheblich, weil die Hebung der Streckenqualität jedenfalls nicht der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung angelastet werden kann. Mehrkosten, die sich aus der übersehbaren Verkehrsentwicklung bei der Änderung bestehender Kreuzungen ergeben, sind vom interessierten Beteiligten zu tragen.

53.4.2 Baumaßnahmen zur Verbesserung der Streckenneigung

Bei einem anderen Vorhaben wurden die vorhandenen zwei Eisenbahnbrücken um 74 cm gehoben. Die Rampen wurden zu beiden Seiten der Brücke auf einer Länge von rd. 1 600 m angepaßt. Die Anpassung ist jedoch höchstens auf einer Länge von 800 m durch den Kanalausbau bedingt. Der Kanalausbau ist um rd. 0,8 Mio. DM zuviel belastet worden.

Die Direktion entgegnete, daß sie durch ihre Vorschriften gehalten gewesen sei, eine Verbesserung der Oberbauart und der Gleislage auf größere Länge vorzunehmen. Das vermag jedoch nichts daran zu ändern, daß die Verbesserung der Bauart nicht durch den Kanalausbau bedingt war. Auch die Hebungen hätten auf eine geringere Länge beschränkt bleiben können und waren nicht durch die Längen der Gleisbögen bestimmt.

53.5 Veranschlagungsfehler

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof wiederum Mängel und Unsicherheiten bei der Veranschlagung festgestellt. U. a. war folgendes zu beanstanden:

53.5.1 Mangelhafte Abstimmung mit Dritten und unzureichende Erfassung des Bauumfangs

Für ein Vorhaben, das am 20. Mai 1968 mit 7,57 Mio. DM veranschlagt worden war, wurde am 1. September 1973 die erste Berichtigung der Veranschlagung aufgestellt. Sie schloß mit 7,71 Mio. DM, ließ jedoch die allgemeine Kostensteigerung außer acht. Die zweite Berichtigung auf 14,07 Mio. DM erfolgte deshalb bereits am 15. Oktober 1973, wobei inzwischen

als notwendig erkannte weitere Arbeiten berücksichtigt wurden. Da jedoch — fünf Jahre nach der ersten Veranschlagung — noch immer kein vollständiger Überblick über alle notwendigen Bauarbeiten bestanden hatte, wurde der Kostenanschlag am 19. Dezember 1974 nochmals, und zwar auf 15,88 Mio. DM erhöht. Die Bauschlußmeldung vom 27. Februar 1979 schloß mit Ausgaben von nur 13,38 Mio. DM ab, weil die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung die von der Deutschen Bundesbahn veranschlagten Arbeiten zum Teil selbst durchführte.

Bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergab sich, daß die ersten Veranschlagungen auf mangelhaften Erkundungen beruht hatten. Das hatte nicht nur die wiederholten Überarbeitungen erforderlich gemacht, sondern führte auch zu Unklarheiten über die Bauausführung zwischen den beteiligten Verwaltungen.

53.5.2 Doppelte Veranschlagung von Transportkosten und Bauleistungen

Bei einem anderen Vorhaben waren in einem Teilkostenanschlag die Beschaffung und Lieferung von Baustoffen, wie Boden, Sand, Schlacke usw. frei Einbaustelle veranschlagt worden. Die Lieferkosten waren also in den Einheitspreisen enthalten. Dennoch wurden nochmals rd. 1,3 Mio. DM für Frachtkosten vorgesehen.

Die Baustoffe sollten durch Unternehmer in einen Bahndamm eingebaut werden. Trotzdem veranschlagte die Deutsche Bundesbahn auch Eigenleistungen für den Einsatz von Personal, Kränen und Arbeitswagen in Höhe von rd. 1 Mio. DM.

Die Direktion bestreitet die Feststellungen nicht. Sie macht jedoch geltend, sie habe von vornherein vorgehabt, die Veranschlagung anhand der Ausschreibungsergebnisse zu berichtigen und habe dies inzwischen veranlaßt.

Das Vorbringen vermag die doppelte Veranschlagung nicht zu rechtfertigen.

53.5.3

Veranschlagungsfehler verursachen nicht nur vermeidbare Verwaltungsarbeit. Sie führen auch zu unzutreffenden Haushaltsansätzen und zur Bindung anderweitig dringlich benötigter Mittel. Sie können deshalb Anlaß zu falschen Investitionsentscheidungen sein.

53.6 Fehlende Kostenregelung

Das Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1968 regelt, wer die Kosten für die Herstellung oder Änderung von Kreuzungen mit Bundeswasserstraßen zu tragen hat. § 41 (7) legt fest, daß der Bundesminister den Umfang der Kosten mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung näher bestimmen kann. Dies gilt auch für eine Pauschalierung der Verwaltungskosten.

Eine entsprechende Rechtsverordnung ist bisher nicht ergangen. Ein Erlaß vom 6. Juli 1972 regelt nur, wie die Kosten bei Kreuzungsmaßnahmen zwischen Bundeswasserstraßen und Schienenwegen der Deutschen Bundesbahn aufzuteilen sind. Er besagt, daß der „Kostenumfang ... unter sinngemäßer Heranziehung der Grundsätze zu bestimmen (ist), die in der 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung — 1. EKrV — ... enthalten sind".

Die 1. EKrV regelt bei Eigenleistungen die Leistungshöhe u. a. durch Bestimmung fester Zuschlagsätze für Personal- und Stoffkosten, ohne deren wirkliche Höhe zu berücksichtigen.

Bei der Abrechnung der Kreuzungsmaßnahmen am Mittellandkanal hat die Deutsche Bundesbahn ihren Erstattungsforderungen diese festen Zuschläge zugrunde gelegt. Sie sind erheblich niedriger als die Ansätze, die sonst bei Leistungen für Dritte — auch für den Bund — zugrunde gelegt werden und decken die Selbstkosten bei weitem nicht.

Eine stichprobenweise Berechnung des Bundesrechnungshofes bei einem Vorhaben mit Baukosten von rd. 31 Mio. DM ergab, daß die Selbstkosten um rd. 0,5 Mio. DM höher lagen als der von der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung erstattete Betrag. Bei den bisher am Mittellandkanal durchgeführten und im Bau befindlichen Vorhaben wird die Differenz vier bis fünf Mio. DM betragen.

Die Deutsche Bundesbahn finanziert also ungewollt und im Widerspruch zu § 5 Bundesbahngesetz den Neu- und Ausbau des mit ihr im Wettbewerb stehenden Bundeswasserstraßennetzes mit.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister die noch ausstehende Rechtsverordnung alsbald erläßt und dabei die tatsächlichen Kosten der Deutschen Bundesbahn angemessen berücksichtigt.

54 Teilerneuerung einer Donaubrücke

54.0

Die Deutsche Bundesbahn plante die Teilerneuerung einer Großbrücke zu aufwendig. Durch eine zeitnahe Prüfung wurden rd. 3 Mio. DM eingespart.

54.1

Die Deutsche Bundesbahn plante, eine eingleisige Brücke über die Donau auf einer Nebenbahnstrecke mit schwachem Verkehr teilweise zu erneuern. Da der Reiseverkehr auf dieser Strecke die Kosten bei weitem nicht deckte, ist er im Somme 1982 eingestellt worden. Der Güterverkehr wird vor allem deshalb aufrechterhalten, weil seit dem Jahre 1980 geplant ist, ein Zweigwerk eines größeren Betriebes an dieser Strecke anzusiedeln.

Außer der Teilerneuerung der Brücke müssen an dieser Strecke in den nächsten 15 Jahren nach dem Kostenstand vom 30. Juli 1981 weitere rd. 32 Mio. DM für Brückenbauten, Oberbauarbeiten und son-

stige Maßnahmen investiert werden. Die rd. 220 m lange Donaubrücke ist während des Krieges stark beschädigt worden. Nach Kriegsende wurde sie behelfsmäßig instandgesetzt, wobei auf rd. $^1/_3$ ihrer Länge die abgestürzten Brückenteile wiederverwendet werden konnten. Starke Rosteinwirkungen an den Überbauten und die durch Kriegseinwirkung entstandenen, nicht vollständig beseitigten Schäden an Pfeilern und Widerlagern sowie deren Unterspülung machten es im Jahre 1979 erforderlich, die Brücke für den Güterverkehr zu sperren und nur noch zeitweise leichten Reiseverkehr mit herabgesetzter Geschwindigkeit zuzulassen.

Die zuständige Direktion untersuchte für die Instandsetzung der Brücke vier Lösungen. Zwei von ihnen sehen den Einbau von neuem oder altem Montagebrückengerät vor, die zwei anderen eine stählerne Balkenbrücke mit oder ohne Schotterbett. Die Kosten sollten allein für die Überbauten 3,2 bis 5,8 Mio. DM betragen. Die Hauptverwaltung genehmigte am 13. Dezember 1977 die billigste Lösung, den Einbau einer vorhandenen Montagebrücke älterer Bauart, da sie den Verkehrswert der Strecke sehr gering einschätzte. Zugleich beauftragte sie die Direktion, einen Montageplan zu erstellen und die Menge des erforderlichen Brückengeräts zu ermitteln.

Als im Jahre 1980 nach Zugeständnissen der Deutschen Bundesbahn die Bedienung des Zweigwerkes gesichert erschien, entschied sich die Hauptverwaltung nun doch für eine stählerne Balkenbrücke mit durchgehendem Schotterbett auf $^2/_3$ der Brückenlänge. Die Direktion legte ein entsprechendes Entwurfsheft sowie einen Sanierungsplan für den restlichen Brückenüberbau und die Pfeiler vor. Als Kosten wurden rd. 8 Mio. DM veranschlagt; sie sollten sich später auf höchstens 7 Mio. DM verringern, weil die im Jahre 1981 vorgenommene Ausschreibung zu sehr günstigen Angeboten geführt hatte.

54.2

Da auch in den angrenzenden Brücken- und Streckenabschnitten hohe Kosten zu erwarten waren, hat der Bundesrechnungshof das Vorhaben überprüft. Er hält die aufwendige Teilerneuerung der Brücke mit einem neuen, geschweißten Stahlüberbau und durchgehendem Schotterbett nicht für vertretbar, weil sie die im nächsten Jahrzehnt wiederum zur Entscheidung anstehende Frage nach der Stillegung der Strecke präjudizieren würde. Diese Situation wird sich ergeben, sobald die Erneuerung und der Bau des restlichen Brückenteils sowie anderer Brücken auf der Teilstrecke notwendig werden. Allein die restliche Brückenerneuerung wird dann auch mehrere Mio. DM erfordern. Die von der Deutschen Bundesbahn erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt diese Entwicklung und die besonderen Kosten dieser Strecke nicht, sondern geht wie üblich von den Durchschnittswerten des Netzes aus und kommt damit zu einem positiven Ergebnis.

Dem steht aber entgegen, daß im vorliegenden Fall nicht von Durchschnittswerten ausgegangen werden kann, weil nicht sichergestellt ist, daß die Strecke auf Dauer beibehalten wird. Die Annahme, die gesamte Produktion des Werkes könne auf der Schiene versandt werden, verkennt nämlich, daß die Kunden des Werkes über das Transportmittel entscheiden und daß von ihnen erfahrungsgemäß ein Teil andere Beförderungsmittel vorzieht, so daß die Bundesbahn sich alsbald erneut vor die Entscheidung über die Beibehaltung oder Stillegung der Strecke gestellt sehen kann.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen — wie schon anfangs erwogen —, anstelle eines neuen Stahlüberbaus eine Montagebrücke aus vorhandenem Brückengerät als Dauerbehelfslösung einzubauen. Nach den Ermittlungen der Direktion sind ausreichende, zum Teil gesäuberte und neu gestrichene Mengen nicht mehr benötigten Brückengeräts sofort verfügbar.

Die Hauptverwaltung hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Die Baukosten werden sich dadurch auf rd. 4 Mio. DM vermindern.

55 Bau- und Oberbauprogramm

55.0

Auch bei der Prüfung der Bau- und Oberbauprogramme hat sich wiederum ergeben, daß Vorhaben nicht mit der notwendigen Sorgfalt geplant wurden.

55.1

Eine Direktion wollte auf Veranlassung der Zentralen Tansportleitung an einer Strecke die Signalabstände beträchtlich verringern, um die Leistungsfähigkeit der Strecke zu erhöhen. Die Direktion hatte außer acht gelassen, daß sich durch die beabsichtigte Elektrifizierung und die daraus resultierenden kürzeren Fahrzeiten ohnehin eine höhere Leistungsfähigkeit der Strecke ergibt.

Auf Empfehlung des Prüfungsdienstes konnten die Ausgaben für das Vorhaben, das mit 1,2 Mio. DM veranschlagt worden war, auf 0,4 Mio. DM begrenzt werden.

55.2

Eine andere Direktion beabsichtigte, im Rahmen des „Programms zur kundenfreundlichen Gestaltung von Personenbahnhöfen" die Bahnsteige eines Bahnhofs, in dem auch — wenige — IC-Züge halten, für rd. 3 Mio. DM zu erneuern und zu erhöhen. Als der Prüfungsdienst auf den sehr guten Zustand der vorhandenen Bahnsteige und die geringe Zahl der IC-Halte hinwies, zog die Verwaltung ihre Planung zurück.

55.3

Bei dem Neubau einer Ausbildungswerkstätte wurden auf Anregung des Prüfungsdienstes die Geschoßhöhen und die Nutzflächen soweit verringert, daß sich das Volumen des umbauten Raumes um etwa 1 500 m³ verringerte. Die Einsparung beträgt rd. 0,6 Mio. DM.

55.4

Ebenso wurden in weiteren 33 Fällen auf Anregung des Prüfungsdienstes der Umfang von Baumaßnahmen eingeschränkt oder wirtschaftlichere Bauweisen gewählt. Dadurch konnten insgesamt rd. 6 Mio. DM eingespart werden.

55.5

Auch die Prüfung des Oberbauprogramms gab Anlaß, die Ausgaben zu vermindern. In fünf Direktionsbezirken konnten die Ausgaben durch den Verzicht auf die Erneuerung von insgesamt neun Weichen und von 2 350 m Gleis um rd. 0,6 Mio. DM verringert und die Mittel für andere, dringliche Vorhaben zur Verfügung gestellt werden.

55.6

Der Anteil der Fehlentscheidungen, die bei den notwendigerweise wenigen Stichproben aufgedeckt und — in den genannten Fällen — noch berichtigt worden sind, übersteigt nach wie vor das Maß, das sich in einer großen Verwaltung nicht vermeiden läßt. Die Deutsche Bundesbahn sollte ihre Baudienststellen deshalb zu umsichtigerem und wirtschaftlicherem Handeln anhalten.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat die Direktionen inzwischen angewiesen, Bauvorhaben auf die Maßnahmen zu beschränken, die unbedingt notwendig sind, um das Planungsziel zu erreichen.

56 Beschaffung von Fahrkartenautomaten und Wertmarkendruckern

56.0

Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn hat die Beschaffung neuer Fahrkartenautomaten und Wertmarkendrucker für den Hamburger S-Bahn-Verkehr untersucht und erhebliche Mängel festgestellt. Die Modernisierung der Automaten und die Beschaffung der Wertmarkendrucker führten nicht — wie erwartet — zu einem wirtschaftlichen Erfolg, vielmehr entstand ein Schaden von etwa 2,3 Mio. DM. Insbesondere ist zu beanstanden, daß die Bundesbahn trotz eines Investitionsvolumens von annähernd 10 Mio. DM den Bedarf unzureichend ermittelt und Geräte beschafft hat, die erhebliche, nicht behebbare Mängel aufwiesen.

56.1

Bis zum Jahre 1973 war die Hamburger S-Bahn mit sogenannten Einfach-Fahrkartenautomaten ausgestattet, die lediglich Einzelfahrausweise einer Preisstufe ausgeben konnten. Sie entsprachen weder den Kundeninteressen noch den innerbetrieblichen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich Abrechnung und Statistik. Schließlich entsprach auch der manuelle Wertmarkenverkauf für Zeitkarten des Verkehrsverbundes nicht mehr den Anforderungen.

Nach einer Konzeption des Verkehrsverbundes aus dem Jahre 1974 sollten die Automaten daher am Ende ihrer Nutzungszeit durch sogenannte Mehrpreis-Fahrkarten-Automaten ersetzt werden; die Wertmarken sollten von den Verkaufsstellen mit Wertmarkendruckern hergestellt werden, wodurch es entbehrlich werden sollte, die verschiedensten Sorten vorgedruckter Wertmarken vorrätig zu halten.

Die Hauptverwaltung genehmigte die Vorhaben im September 1974 und beauftragte das Bundesbahnzentralamt München, 280 Automaten und 70 Drucker zu beschaffen. Die Automaten sollten in den Jahren von 1975 bis 1981 geliefert werden, die Drucker im Jahre 1975.

56.2

Den Bedarf von 280 Fahrkartenautomaten hatte die Direktion Hamburg nach einem Konzept des Verkehrsverbundes aus dem Jahre 1973 ermittelt, ohne den Einsatz der Geräte detailliert zu planen. Eine Nachberechnung im Jahre 1976 ergab, daß allenfalls 248 Automaten erforderlich sind, und das auch nur, wenn man den Zusatzbedarf für die Harburger S-Bahn einbezieht, der erst ab dem Jahre 1983 entsteht und deshalb erst Jahre später hätte gedeckt werden sollen.

Auch der Bedarf an Wertmarkendruckern war unzulänglich ermittelt worden. Zunächst hielt die Direktion 70 Geräte für ausreichend. Aufgrund neuer Erkenntnisse setzte sie den Bedarf im Jahre 1976 auf 50 Stück herab. Inzwischen ist nicht nur die benötigte Gerätestückzahl fragwürdig, sondern auch die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Einsatzes der Drucker insgesamt. Ursprünglich hatte die Direktion Hamburg die Beschaffung der Geräte nämlich damit begründet, daß der Verbund eine „gleitende Geltungsdauer" für Zeitkarten einführen wolle. Dadurch wäre die Zahl der Wertmarkensorten von 26 auf rd. 160 gestiegen; mit den Druckern hätte Aufwand vermieden, Verkauf und Abrechnung hätten beschleunigt und vereinfacht werden können. Die „gleitende Geltungsdauer" für Zeitkarten ist jedoch bisher nicht eingeführt worden. Sie wird zur Zeit auch nicht weiterverfolgt, weil sich inzwischen ein einfacheres Verfahren durchgesetzt hat.

Die unzulängliche Bedarfsprüfung wurde erst offenbar, nachdem das Bundesbahnzentralamt München die Aufträge auf der Grundlage der ursprünglich ermittelten Stückzahlen (280 Automaten und 70 Drucker) vergeben hatte.

56.3

Das Bundesbahnzentralamt München hatte den Auftrag für die 280 Automaten an ein Unternehmen und einen Auftrag über 280 sogenannte Münzverarbeitungseinheiten, die in die Automaten eingebaut werden sollten, an ein anderes Unternehmen vergeben. Nach dem Liefervertrag sollte die Serienfertigung für die Automaten erst freigegeben werden, wenn alle etwaigen Mängel während eines zehnwöchigen Tests an einem Vorseriengerät beseitigt worden waren. Als der Hersteller mit der Lieferung dieses Automaten in Verzug geriet, begnügte sich das Bundesbahnzentralamt München mit einer nur vierwöchigen Typprüfung. Einen zusätzlichen Praxistest am Einsatzort führte es nacheinander in zwei Stufen von je etwa drei Wochen getrennt für die Baugruppen und die Abrechnungsfunktionen durch. Obwohl der Hersteller die hierbei auftretenden zahlreichen Mängel nur teilweise beheben konnte, gab das Bundesbahnzentralamt München die Serienfertigung nach Ablauf der Testzeit in zwei Teilschritten frei. Vor der endgültigen Serienfreigabe der Automaten hatte der andere Hersteller bereits 154 Münzverarbeitungsanlagen an die Deutsche Bundesbahn übergeben. Nach der Auslieferung der ersten 60 Automaten traten Fehler auf, die bei der Typprüfung und dem verkürzten Testeinsatz nicht erkannt worden waren. Sie ließen sich auch nicht beseitigen, vielmehr traten bei der Fehlersuche neue Mängel zutage.

Dennoch nahm die Bundesbahn weitere 49 funktionsuntüchtige Automaten an. Erst dann verweigerte sie die Abnahme, setzte eine Frist zur Mängelbeseitigung, erklärte nach deren Ablauf die Wandlung des Liefervertrages und verlangte die Rückzahlung der bereits bezahlten 1,6 Mio. DM. Weiter forderte sie die Herausgabe der beigestellten Münzverarbeitungseinheiten und machte Schadensersatz wegen Nichterfüllung des Vertrages geltend.

Der nachfolgende Rechtsstreit endete mit einem Vergleich. Der Bundesbahn entstand ein Schaden von 723 000 DM. Ein weiterer Schaden von etwa 1,5 Mio. DM wird ihr erwachsen, weil sie die von der Herstellerfirma zurückzugebenden Münzverarbeitungseinheiten voraussichtlich nur zu einem Teil verwerten kann. Ebenso zweifelhaft ist, inwieweit sie den ihr in dem Vergleich zugestandenen Erlös aus einer Verwertung der bereits gelieferten 109 Automaten erzielen kann. Bisher konnte die Deutsche Bundesbahn lediglich Geräte für 244 000 DM anderweitig verkaufen.

Im Jahre 1978 leitete die Bundesbahn die Ersatzbeschaffung der Automaten bei einem anderen Hersteller ein.

Auch den Auftrag über die Wertmarkendrucker hatte der Automatenhersteller erhalten. Er lieferte im Jahre 1977 die 50 Drucker, sie waren aber nicht funktionstüchtig und der Hersteller war nicht in der Lage, die Mängel zu beseitigen. Erst im Oktober 1980 erklärte die Bundesbahn die Wandlung des Liefervertrages und forderte den Kaufpreis von rd. 761 000 DM nebst Zinsen zurück. Auch dies führte zu einem Rechtsstreit, der ebenfalls mit einem Vergleich endete. Die Bundesbahn erhielt 450 000 DM gegen Rückgabe der Drucker; ihre finanzielle Einbuße überschritt somit 300 000 DM.

56.4

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat dazu erklärt, der Bedarf sei nach den zur Verfügung stehenden Planungsdaten mit hinreichender Genauigkeit ermittelt worden, gegen einschlägige Richtlinien und Weisungen sei nicht verstoßen worden und der Schaden sei auch nicht so hoch.

56.5

Die Darlegungen des Vorstandes sind nicht geeignet, die Beanstandungen zu entkräften.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß diese Beschaffungsmaßnahme unzureichend geplant, vorbereitet und durchgeführt worden ist. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sollte sicherstellen, daß Vorhaben zur Mechanisierung oder Automatisierung bestehender Arbeitsverfahren ausreichend geplant werden. Der serienmäßigen Beschaffung großer Stückzahlen neu entwickelter Geräte sollten zuverlässige Bedarfsermittlungen sowie zeitlich ausreichend bemessene und betriebsnahe Erprobungen an einer ausreichenden Zahl von Geräten vorausgehen. Darüber hinaus sollte sich die Deutsche Bundesbahn vor der Vergabe von Aufträgen in geeigneter Weise von der Leistungsfähigkeit der Auftragnehmer überzeugen, damit eine einwandfreie Vertragserfüllung möglichst gewährleistet ist.

Dem hat der Vorstand zugestimmt, er hat inzwischen entsprechende Weisungen erteilt.

57 Prüfung von DV-Verfahren der Deutschen Bundesbahn

57.1 Planung eines Integrierten Transportsteuersystems

57.1.0

Mängel bei der Planung und bei dem Aufbau eines Integrierten Transportsteuersystems haben dazu geführt, daß die Ziele des Vorhabens bisher nicht erreicht wurden und einem erheblichen Aufwand von schätzungsweise 700 Mio. DM kein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat die ursprüngliche Konzeption Ende 1979 aufgegeben und ist gegenwärtig darum bemüht, eine neue Grundlage für die weitere Projektarbeit zu finden.

57.1.1

Die Deutsche Bundesbahn hat seit Mitte der sechziger Jahre erwogen, ein Integriertes Transportsteuersystem zu schaffen. Im Januar 1974 beschloß der Vorstand der Deutschen Bundesbahn, ein derartiges System einzuführen, und zwar mit dem Ziel, ein

neues umfassendes Informations- und Steuerungssystem für alle Transportfälle zu erhalten. Die erste Ausbaustufe sollte folgende Aufgaben umfassen:

— zentrale Frachtberechnung und Abrechnung im Güterverkehr

— Fahrzeug-, Informations- und Vormeldesystem zur Laufverfolgung und Voranmeldung aller Güterwagen, Personenwagen und Triebfahrzeuge

— Zuglaufüberwachung für wichtige Züge auf Hauptstrecken im gesamten Bereich der Deutschen Bundesbahn.

Der Vorstand wollte u. a. mit dem Integrierten Transportsteuersystem, für dessen Verwirklichung sechs Jahre vorgesehen waren, das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn verbessern. Hierdurch sollten Personal abgebaut und die Steuerungsmöglichkeiten für die Unternehmensleitung mit Hilfe von aktuelleren und umfassenderen Informationen verbessert werden. Die Personaleinsparung sollte zwischen 1 800 und 3 000 Mitarbeitern ausmachen. Die Einsparungen durch Einführung des Systems sollten insgesamt rd. 60 Mio. DM jährlich betragen.

57.1.2

Bereits vor der Entscheidung des Vorstandes hatten sachkundige Stellen der Deutschen Bundesbahn (Fachdienste und der Direktor der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung) bezweifelt, ob auf den vorgesehenen Wegen die weitgesteckten Ziele eines solchen Projektes zu erreichen wären. Die zuständige Projektgruppe der Deutschen Bundesbahn hatte allerdings in ihren Durchführungsvorschlägen auf diese Bedenken nicht hingewiesen. Dem Vorstand waren deshalb bei seiner Entscheidung die Probleme nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang bekannt.

Obwohl der Vorstand der Deutschen Bundesbahn nach seiner Grundsatzentscheidung wiederholt — insbesondere von der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung — auf die Schwierigkeiten hingewiesen worden war, die sich vor allem aus dem Mangel an sachkundigem Personal ergaben, beantragte er im Jahre 1975 beim Bundesminister die Genehmigung zur Entwicklung und zum Aufbau des Integrierten Transportsteuersystems, ohne ihn über diese Schwierigkeiten zu unterrichten.

In der Folgezeit machten sich die von vorherein vorhandenen Mängel bemerkbar:

— es fehlte an dem erforderlichen qualifizierten Personal, vor allem auch an geeigneten Führungskräften;

— es bestanden keine hinreichenden Vorstellungen über die zweckmäßige Organisation eines solchen Vorhabens;

— die Fachprobleme und die datenverarbeitungstechnischen Vorbedingungen für den Betrieb des Integrierten Transportsteuersystems waren nicht mit der erforderlichen Sorgfalt untersucht worden.

Hinzu kam, daß die Herstellerfirma die erforderliche Zusatzsoftware nicht liefern konnte und die Leistungen der Datenverarbeitungsanlagen nicht ausreichten.

Die mit der Durchführung des Projekts Beauftragten haben den Vorstand nicht mit der notwendigen Deutlichkeit über den Projektverlauf und die Schwierigkeiten unterrichtet, so daß der Vorstand erst im Jahre 1979 beschloß, die bisherige Konzeption nicht mehr weiterzuverfolgen. In der Zwischenzeit waren übereilte Investitionen vorgenommen worden, die im Betrieb — mindestens in dem gegebenen Umfang — noch nicht benötigt wurden. So wurden bereits im Jahre 1975 4 900 Datenstationen für das Integrierte Transportsteuersystem bestellt. Von den in den Jahren 1977 bis 1981 gelieferten 4 300 Geräten mit einem Durchschnittspreis von etwa 35 000 DM waren im September 1982 für das Integrierte Transportsteuersystem und andere Anwendungen erst rd. 2 500 im Einsatz.

57.1.3

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß dieses Projekt so unzulänglich vorbereitet wurde, der Vorstand das Projekt nicht entsprechend seiner Bedeutung überwacht hat und deshalb gewichtige Mängel während der Durchführung des Projektes bestehen blieben.

57.1.4

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn, der zunächst nach seiner Entscheidung Ende 1979 auf Vorschlag eines Beratungsunternehmens beschlossen hatte, ein Integriertes Transportsteuersystem mit anderen Mitteln anzustreben, hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nunmehr erklärt, daß er aufgrund des unbefriedigenden Ablaufs des Projekts zunächst eine Bestandsaufnahme durchführen wolle. Danach erst werde die künftige Richtung für die Projektarbeit festgelegt. Alle investiven Vorhaben seien bis zu diesem Zeitpunkt, soweit nicht vertraglich eingegangene Bindungen betroffen wären, zurückgestellt.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

57.2 Freigabeverfahren von Datenverarbeitungsprogrammen

57.2.0

Die Regelungen der Deutschen Bundesbahn über die Freigabe von Datenverarbeitungsverfahren (Zulassung zur Anwendung in der Praxis) sind unvollständig und mangelhaft.

57.2.1

Die Deutsche Bundesbahn hat bisher keine einheitlichen Richtlinien für die Freigabe von Datenverarbeitungsverfahren erarbeitet, mit deren Hilfe kassenwirksame Vorgänge verarbeitet werden. Sie hat zwar eine generelle Anweisung erlassen, wonach die auftraggebenden Fachdienste Datenverarbeitungsverfahren abzunehmen, freizugeben und einzufüh-

ren haben; es wurde aber unterlassen, diese Weisung durch entsprechende Ausführungsbestimmungen zu ergänzen.

Das hat dazu geführt, daß die für die Datenverarbeitung zuständige Zentralstelle lediglich für ihren eigenen Bereich eine Vielzahl von Regelungen zur Abnahme und Freigabe von Programmen getroffen hat, die sich obendrein teilweise widersprechen. Diese Regelungen gelten aber nicht für die Anwender außerhalb der Zentralstelle, obwohl diese beteiligt werden müssen. Somit bleibt es den programmierenden Stellen überlassen, die Fachdienste in ein Freigabeverfahren verantwortlich einzubeziehen.

Eine solche Handlungsweise steht nicht im Einklang mit den Empfehlungen des Bundes für die Durchführung von DV-Vorhaben vom 18. Dezember 1979 (Bundesanzeiger Nr. 8 vom 12. Januar 1980). Diese beruhen auf den Mindestanforderungen, Grundsätzen und Empfehlungen der Rechnungshöfe für die Durchführung von Projekten der automatisierten Datenverarbeitung, für die Anwendung automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und für die Aufzeichnung von Daten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf Bildträger. Das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn widerspricht den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit, deren Nichtbeachtung Unregelmäßigkeiten Vorschub leistet und somit zu finanziellen Nachteilen der Deutschen Bundesbahn führen kann.

57.2.2

Die Deutsche Bundesbahn hat diesen Mangel erkannt und mitgeteilt, daß das Test- und Abnahmeverfahren im Jahre 1982 abschließend überarbeitet sein wird.

58 Marktforschung im Personenverkehr

58.0

Der Bundesrechnungshof hat 32 Marktforschungsvorhaben der Deutschen Bundesbahn mit einem Auftragswert von rd. 2,3 Mio. DM geprüft und Mängel in der Organisation, dem Verfahrensablauf, der Gestaltung der Marktforschungspläne, der Bearbeitung der Studienthemen und der Auswertung der Ergebnisse aufgezeigt. Er hat zahlreiche Änderungen angeregt.

58.1

Zur Erkundung des Marktpotentials im Personenreiseverkehr, zur Ermittlung der jährlichen Absatzprognosen sowie zur Erforschung der Kundenwünsche und im Interesse einer marktorientierten Angebots- und Preisgestaltung hat die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1970 bei der Zentralen Verkaufsleitung (ZVL) in Mainz eine Marktforschungsabteilung eingerichtet. Um den Kenntnisstand aus eigenen Studien zu erweitern, erteilt diese Abteilung Studienaufträge an freie Institute. Im Jahre 1980 standen dafür 2,9 Mio. DM zur Verfügung.

58.2

Neben der Abteilung für Marktforschung gibt es in der ZVL eine Abteilung für Preisbildung und Absatz. Diese organisatorische Trennung macht eine klare Kompetenzabgrenzung und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten notwendig. Nur dann ist gewährleistet, daß die Forschungsschwerpunkte entsprechend den Weisungen der Hauptverwaltung „stets absatzorientiert" festgelegt und die Ergebnisse der Studien in absatzfördernde Angebotsmodelle umgesetzt werden. An solchen Regelungen hat es die Hauptverwaltung jedoch lange Zeit fehlen lassen.

Erst dreieinhalb Jahre, nachdem die Marktforschungsabteilung die Arbeit aufgenommen hatte, regelte die Hauptverwaltung die Aufgaben, das Verfahren bei der Aufstellung der jährlichen Arbeitsprogramme, die Mittelbereitstellung sowie die Ergebnisauswertung durch die für die Preisbildung und den Absatz zuständige Abteilung der ZVL. Über die Kompetenzen der Marktforschungsabteilung im Verhältnis zur Hauptverwaltung, zu den Direktionen und den Generalvertretungen wurde erst nach einem weiteren halben Jahr entschieden, nachdem es zu Abgrenzungsschwierigkeiten, Störungen in den Arbeitsabläufen, Zurückstellung von Forschungsvorhaben und Fristüberschreitungen gekommen war.

Auch heute noch fehlen eindeutige Bestimmungen, so daß es schwierig ist, die Marktforschungsergebnisse in die Praxis umzusetzen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn mißt diesen organisatorischen Regelungen nur formalen Charakter bei. Die anfänglichen Probleme der Marktforschung, die gelegentlichen Zuständigkeitsdifferenzen und „Querelen" seien weniger auf die fehlenden formellen Regelungen zurückzuführen als auf „Irritationen" bei der Einführung dieses modernen Arbeitsverfahrens. Inzwischen habe sich die Marktforschung bei der Deutschen Bundesbahn durchgesetzt. Die organisatorische Trennung der Marktforschung von der Preisbildung und dem Absatz habe sich bewährt.

Das Vorbringen überzeugt nicht. „Querelen" und „Irritationen" hätten sich durch rechtzeitige organisatorische Regelungen vermeiden lassen. Auch lassen die Prüfungsergebnisse keinen Zweifel, daß die von der Hauptverwaltung zutreffend geforderte „stets absatzorientierte" Marktforschung nur gewährleistet ist, wenn alle Beteiligten enger als bisher zusammenarbeiten.

58.3

Der jährlich aufzustellende Marktforschungsplan enthält das Jahresarbeitsprogramm der Abteilung. Neben den alljährlich fest eingeplanten Untersuchungen (z. B. Absatzprognosen für den Wirtschafts-

plan) berücksichtigt er Forschungswünsche der Unternehmensleitung sowie Anregungen der für Preisbildung und Absatz zuständigen Abteilung der ZVL, aber auch der Zentralen Transportleitung, der Zentralämter, der Direktionen sowie des Werbeamtes. Der Marktforschungsplan ist Teil des übergreifenden jährlichen „Aktionsplans" der Bundesbahn für den Personenverkehr, zu dem die Marktforschung die „marktbezogenen Entscheidungskomponenten" liefern soll.

Um das Gesamtziel des Aktionsplans und seiner Teilpläne (Absatz-, Produktions-, Verkaufsförderungs-, Werbe- und Marktforschungsplan) nicht zu gefährden, müssen die Teilpläne unter Berücksichtigung etwaiger Veränderungen eingehalten werden. Das ist beim Marktforschungsplan häufig nicht der Fall. Für die nach Prioritäten ausgewählten Forschungsvorhaben gibt es auch — entgegen den Weisungen der Unternehmensleitung — keinen mit den Autraggebern abgestimmten Zeitplan, so daß diese in der Regel keinen Überblick darüber haben, wann Ergebnisse vorliegen werden.

Seit Jahren ist es der Marktforschungsabteilung nicht gelungen, alle vorgesehenen — zum Teil auch die als besonders dringlich eingestuften — Untersuchungen durchzuführen. Im Jahre 1978 wurden nur etwa die Hälfte, im Jahre 1979 rd. $^{2}/_{3}$ der geplanten Studien erledigt. Überdies wurden die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen nicht zur Aktualisierung der prognostizierten Absatzsollwerte des Aktionsplans herangezogen.

Der Vorstand teilt dazu mit, der Marktforschungsplan sei lediglich redaktioneller Bestandteil des Aktionsplans. Seine Ergebnisse dürften deshalb nicht überbewertet werden. Die zumeist längerfristig angelegten Marktuntersuchungen könnten schon aus zeitlichen Gründen den jährlichen Aktionsplan nicht mehr beeinflussen. Die ständige Aktualisierung der Verkaufsziele des Aktionsplans würde einen großen Aufwand mit eher bescheidenem Erkenntnisgewinnn erfordern, so daß die genaue Quantifizierung der voraussichtlichen Absatzentwicklung ein kaum erreichbares Wunschziel darstelle. Eine genaue Zeitplanung für die oft sehr umfangreichen Untersuchungen sei nicht zuletzt durch die Einschaltung von Instituten erschwert. Hinzu kämen die begrenzten personellen Kapazitäten und schließlich habe die Marktforschung Vorhaben öfter zugunsten dringenderer Themen zurückstellen müssen.

58.4

Die Stellungnahme entspricht nicht der Bedeutung, die der Vorstand selbst der Marktforschung für den jährlichen Aktionsplan zuerkannt hat. Dessen Zielvorgaben für den Verkauf bedürfen der ständigen Beobachtung und Kontrolle. Dazu kann gerade die Marktforschung mit ihren Untersuchungen beitragen. Die Forschungsvorhaben müssen deshalb zeitlich besser geplant, die Prioritäten eindeutiger gesetzt werden. Das hat die Bundesbahn nunmehr zugesagt.

58.5

Die Bewirtschaftung der Mittel, die der Marktforschungsabteilung zur Verfügung gestellt werden, zeigt große Unsicherheiten:

- So erhielt die Marktforschungsabteilung im Jahre 1978 für vorgesehene Studien eine Million DM zugewiesen. Zusätzlich wurden 750 000 DM „als Reserve" genehmigt, weitere 1 Mio. DM erhielt die Abteilung für noch nicht abgeschlossene Vorhaben des Vorjahres, insgesamt also 2,75 Mio. DM. Zum Jahresende teilte sie dem Finanzdezernat mit, daß sie „die Reserve" nicht in Anspruch nehme und außerdem mehr als 1 Mio. DM zurückgeben könne.
- Im Jahre 1979 wurden der Abteilung 1,87 Mio. DM zugewiesen, darüber hinaus beantragte sie 975 000 DM zur Finanzierung nicht erledigter Vorhaben aus dem Vorjahr, von denen die Hauptverwaltung 0,5 Mio. DM bewilligte. Zum Jahresende gab die Abteilung 170 000 DM zurück.
- Im Jahre 1980 beantragte die Marktforschungsabteilung einen Etat von 2,9 Mio. DM; sie benötigte jedoch nur 1,4 Mio. DM.

Die Entwicklung spiegelt Mängel bei Aufstellung und Abwicklung des Marktforschungsplans wider.

Der Vorstand will sicherstellen, daß die zeitliche Abwicklung künftig überschaubar dargestellt wird und die Mittel sachgerechter veranschlagt werden.

58.6

Nach wiederholten Weisungen der Hauptverwaltung sollen die Marktforschungsabteilung und die für den Absatz und die Preisbildung zuständige Abteilung der ZVL im „engsten und ständigen Einvernehmen" Ergebnisberichte ausarbeiten und der Hauptverwaltung vorlegen. Darin sollen „die Kernergebnisse der Untersuchung und die daraus für die Bundesbahn zu ziehenden Folgerungen entscheidungsreif" zusammengefaßt sein. Diesen Grundsätzen entspricht die sehr aufwendige, zeitraubende und vom Ergebnis her unbefriedigende Berichterstattung der ZVL oft nicht:

- Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse durch beauftragte Institute genügt nach Auffassung der Marktforschungsabteilung häufig nicht den praktischen Anwendungsbedürfnissen der Bundesbahn. Die Marktforschungsabteilung setzt die Institutsfassung dann zunächst in eine sehr umfangreiche eisenbahnspezifische „Interpretation" um und fertigt daraus eine Ergebnisübersicht. Dabei deutet sie häufig nur die Richtung an, in der sie die Studienergebnisse weiterzuverfolgen beabsichtigt. Vorschläge für Unternehmensentscheidungen sind teilweise nur in Ansätzen vorhanden, oft erschöpfen sie sich in allgemeinen Aussagen, gelegentlich fehlen Angaben darüber, wie man konkrete Ziele erreichen will. Die wiederholte Weisung der Hauptverwaltung, entscheidungsreife, gemeinsame Vorschläge von Marktforschung und Absatz vorzulegen, wird oft nicht beachtet. Die Unternehmens-

leitung kann dann kaum erkennen, inwieweit die Empfehlungen realisierbar und geeignet sind, zur Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses beizutragen.

— Die Auswertung der Studien dauerte regelmäßig mehrere Monate, in einigen Fällen sogar ein Jahr, nachdem die Studien nicht selten schon sehr zögerlich bearbeitet worden waren. In einem Fall vergingen fünf Jahre zwischen Auftragsvergabe und Auswertungsbericht, so daß die Untersuchung wertlos geworden war und erneut in den Marktforschungsplan übernommen werden mußte.

— Ob und inwieweit Marktforschungsergebnisse angebotsorientiert verwertet werden, kontrolliert weder die Hauptverwaltung noch die ZVL.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, in die Ergebnisberichte lediglich eine prägnante Kurzfassung der Studien aufzunehmen, das Schwergewicht auf intern abgestimmte, konkrete und entscheidungsreife Vorschläge zu legen und die Verwertbarkeit wie die praktische Nutzung der Forschungsergebnisse besser zu kontrollieren.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat mitgeteilt, er habe das bisherige Berichtsverfahren erheblich gestrafft. Mit Rücksicht auf das arbeits- und zeitaufwendige Verfahren bis zur Vorlage der Studien müsse jedoch die Weisung, entscheidungsreife, mit der für den Absatz zuständigen Abteilung abgestimmte Folgerungen aufzuzeigen, „flexibel" ausgelegt werden. Wichtiger als mühsame Kompromisse der Beteiligten sei es, die Unternehmensleitung zeitnah und unverfälscht zu unterrichten, auch wenn die Realisierbarkeit der Vorschläge noch nicht im einzelnen geklärt sei. Eine Ergebniskontrolle sei nur „im Rahmen einer umfassenden Planung zur Erreichung der Unternehmensziele" möglich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die straffere Berichterstattung. Er geht davon aus, daß die auf Forschungsergebnissen beruhenden Entscheidungen der Unternehmensleitung sorgfältig vorbereitet werden. Die Bundesbahn sollte daher an ihrer ursprünglichen Weisung festhalten und eine wirksame Ergebniskontrolle sicherstellen.

58.7

Eine brauchbare Dokumentation der Marktforschungsergebnisse und der dabei gewonnenen Daten gibt es bisher nicht. Das führt bei zunehmender Datenfülle zu einem beachtlichen Informationsschwund der mit hohem Aufwand erarbeiteten Studienergebnisse. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, eine Dokumentation anzustreben, die echte Entscheidungshilfen für Produktion und Absatz anbietet.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn prüft, wie er dieser Anregung folgen kann.

58.8

Obwohl die ZVL seit nunmehr zwölf Jahren Marktforschung betreibt, hat sie wesentliche Bereiche des Personenverkehrs bisher nicht untersucht, weniger bedeutende Teilmärkte dagegen bevorzugt. Die Themenauswahl war bisher nicht ausreichend abgewogen:

— Trotz der steigenden Bedeutung des Bahnbusses gibt es darüber bisher noch keine umfassende Marktuntersuchung.

Die Auffassung des Vorstandes, regionale Marktbeobachtungen seien insoweit erst in jüngster Zeit durch die Aufgabenausweitung des Bahnbusses notwendig geworden, übersieht, daß sich diese Entwicklung seit Jahren angebahnt hat. Er will jetzt im Zuge der Neuorganisation des Busdienstes eine eigenständige Marktforschung aufbauen.

— Über den Personennahverkehr in der Fläche gibt es keine ausreichenden Analysen. Die bisherigen Untersuchungen betreffen teils Randprobleme, teils sind sie nur von regionaler Bedeutung. Die Direktionen, die den Personennahverkehr bedienen, und die ZVL verfügen nicht über ausreichende Erkenntnisse außerhalb der Ballungsgebiete. Die Vorausschätzung der Marktentwicklung fußt insoweit weitgehend auf Annahmen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn meint, eine verstärkte Marktforschungstätigkeit im Personennahverkehr erfordere einen sehr hohen Untersuchungsaufwand. Er will die Marktforschung auf die kommerziell interessanteren Bereiche des Personenfernverkehrs konzentrieren.

Das überzeugt nicht, da im Schienenpersonennahverkehr trotz der jährlichen Ausgleichszahlungen des Bundes von rd. 3 Mrd. DM eine Unterdeckung von 2 Mrd. DM verbleibt.

Hinzu kommt, daß beispielsweise zu dem weit weniger bedeutenden Fährverkehr auf der Vogelfluglinie fünf Untersuchungen durchgeführt wurden.

— Marktuntersuchungen über bestimmte Verkehrsverbindungen (Relationsuntersuchungen) sollen Aufschluß darüber geben, welche Marktmöglichkeiten auf einer bestimmten Strecke bestehen und wie die Verkehrsbedürfnisse befriedigt werden können. Während z. B. die Französische Eisenbahn systematisch die großen Querverbindungen innerhalb Frankreichs untersucht und sich dabei u. a. mit der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur der an den Linien gelegenen Gebiete, mit den Fahrplänen, Haltepunkten und der Konkurrenzsituation befaßt, fehlen derartige Erhebungen bei der Bundesbahn fast vollständig. Soweit die Deutsche Bundesbahn überhaupt Relationsuntersuchungen durchgeführt hat, beziehen sich diese größtenteils auf internationale Verkehrsverbindungen mit verhältnismäßig geringem Bundesbahn-Streckenanteil, wobei die Anregungen meist von den ausländischen Bahnen kamen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hält Relations- und Fahrplanuntersuchungen zwar ebenfalls für notwendig, sieht sich daran aber wegen personeller Engpässe weitgehend gehindert.

Der Bundesrechnungshof meint, daß in der Marktforschung bei sachgerechter Ausschöpfung der vorhandenen personellen und finanziellen Kapazitäten mehr dringende Vorhaben in Angriff genommen werden könnten. Er hat empfohlen, Marktchancen systematischer und in den bislang vernachlässigten Schwerpunktbereichen zu untersuchen.

58.9

Der Bundesrechnungshof hat einige Marktforschungsstudien näher untersucht und insbesondere folgende Mängel festgestellt:

— unzulängliche Vorbereitung der Themen, insbesondere mangelnde Präzisierung der Untersuchungsziele und -methoden,

— mangelnde Beteiligung der für die Zielfestlegung kompetenten Stellen,

— unbegründete Abweichung von den gesetzten Untersuchungszielen im Studienverlauf,

— unzureichend konkretisierte, teilweise von der Untersuchung nicht gedeckte Verbesserungsvorschläge,

— unzulängliche Auswertung und unterbliebene Bekanntgabe der Untersuchungsergebnisse,

— ungenügende Berücksichtigung der Marktforschungserkenntnisse durch Absatz und Produktion,

— fehlende Erfolgskontrolle.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich die Mängel beheben, wenn die Marktforschung die Themen ausgewogener auswählt, die Ergebnisse zeitnah auswertet und dokumentiert sowie abgestimmte, konkrete und umsetzbare Empfehlungen zur Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses der Bundesbahn durchzusetzen sucht.

59 Erfassung des Grundeigentums der Deutschen Bundesbahn

59.0

Eine vom Vorstand bereits im Jahre 1975 aus ertragswirtschaftlichen Gründen angeordnete, bisher nicht abgeschlossene zusätzliche Erfassung des bahneigenen Grundeigentums hat einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursacht, ohne zu nennenswerten Ertragssteigerungen beizutragen.

59.1

Auf Veranlassung der Hauptverwaltung untersuchte ein Arbeitskreis bereits im Jahre 1968, wie der bahneigene Grundbesitz zentral erfaßt und übersichtlich dargestellt werden könne. Er kam zu dem Ergebnis, daß

— eine vollständige Erfassung schon aus Kostengründen nicht erwogen werden soll, zumal ein erheblicher Teil der Flächen einen so geringen Wert besitze, daß sich der Erfassungsaufwand nicht lohne,

— eine sinnvolle Erfassung aller Grundstücke nur mit hohem Zeit- und Kostenaufwand vor Ort möglich sei,

— die meisten hochwertigen und damit erfassungswürdigen Grundstücke in etwa 200 bis 260 Orten lägen, so daß sich eine Erfassung auf diese Grundstücke beschränken könne.

Die Hauptverwaltung verzichtete daraufhin zunächst auf die Bestandsaufnahme, u. a. mit der Begründung, daß der finanzielle Aufwand in keinem Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg stehe und daß der Grundstücksbestand den örtlichen Stellen ohnehin bekannt sei.

Obwohl diese Einschätzung im wesentlichen auch im Jahre 1975 noch zutraf, ordnete der Vorstand nunmehr dennoch die Erfassung des „verfügbaren" Grundeigentums an. Nach einer ergänzenden Weisung der Hauptverwaltung sollte dagegen das „wirtschaftlich nutzbare" Grundeigentum erfaßt werden. Seither arbeiten die Direktionen daran.

Der Bundesrechungshof hat anläßlich einer Prüfung der Vermietung und Verpachtung verkehrlich nicht genutzter Flächen und Räume erhebliche Mängel bei der Verwirklichung dieser Vorstandsweisung festgestellt und bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 (Drucksache 9/978 Nr. 68.2) hierüber berichtet. Er nahm diese Feststellungen zum Anlaß, die ertragswirtschaftlich ausgerichtete Grundstückserfassung stichprobenweise bei vier Direktionen auf Zweckmäßigkeit und Aussagefähigkeit hin zu prüfen, und zwar mit folgendem Ergebnis:

59.2

Die Hauptverwaltung hat es versäumt, eindeutig zu bestimmen, welche Grundstücke in die Erfassung einbezogen werden sollten und nach welchen Kriterien die Direktionen vorzugehen hätten. Das führte zu uneinheitlichen, mit organisatorischen und sachlichen Mängeln behafteten Erfassungsverfahren. Beispielsweise

— legten die Direktionen die nicht näher erläuterten Begriffe „verfügbar" und „wirtschaftlich nutzbar" unterschiedlich aus; da der einen Direktion bei weiter Auslegung der Begriffe eine vermehrte Veräußerung von entbehrlichem Bahngelände geboten erschien, während eine andere wegen möglichen künftigen Eigenbedarfs zurückhaltender war, ergaben sich unterschiedliche Erfassungsmaßstäbe;

— bezog die Direktion Saarbrücken Grundstücke bereits ab 500 m², die Direktion Frankfurt/M. solche ab 1 000 m² und die Direktion Essen nur jene von mehr als 5 000 m² in die Erhebungen ein;

— lagen der karteimäßigen Erfassung der Grundstücke erheblich voneinander abweichende Merkmale, etwa hinsichtlich des Erschließungszustandes und der derzeitigen Nutzung, zugrunde.

Aber auch die Erfassungsergebnisse selbst waren in vielen Fällen unbefriedigend. So

— wurden Grundstücke als verwertbar gemeldet, die gar nicht im Eigentum der Deutschen Bundesbahn standen,

— wurden sehr schmale, für eine Verwertung offensichtlich ungeeignete Grundstückstreifen erfaßt, für die vielfach nicht einmal eine Zufahrtsmöglichkeit vorhanden war,

— fehlten häufig Angaben über die Ausweisung der Flächen in den Bauleitplänen und über den derzeitigen Erschließungszustand, so daß die Verwertungsmöglichkeiten nicht zuverlässig beurteilt werden konnten.

Trotz des ungeordneten Verlaufs und der unbefriedigenden Ergebnisse der Grundstückserfassung erweiterte die Hauptverwaltung die Aufgabe im Jahre 1976, indem sie die schrittweise Erfassung des gesamten bahneigenen Grundeigentums anordnete. Im Jahre 1978 beauftragte sie einen Arbeitskreis mit der Entwicklung einheitlicher Erfassungskriterien. Dennoch lag bis Mitte des Jahres 1982 noch immer kein verwertbares Konzept für die nunmehr bereits nahezu sieben Jahre laufenden Arbeiten der Direktionen vor.

Hinzu kam, daß eine zeitnahe Anpassung der bereits angelegten Grundstückskarteien an die sich laufend ändernden Verhältnisse insbesondere aus personellen Gründen regelmäßig unterblieb, mit der Folge, daß zunächst zutreffende Daten häufig bereits nach kurzer Zeit überholt waren. Die Aktualisierung der Daten bereitet den Direktionen erhebliche Schwierigkeiten, obwohl erst ein Teil der Grundstücke erfaßt ist. Der Änderungsdienst dürfte daher nach der vollständigen Erfassung des bahneigenen Grundbesitzes erst recht mit Problemen behaftet sein.

In der Praxis greifen die Direktionen kaum auf die vorhandenen Grundstückskarteien zurück; die Direktion München hat einen Teil der Unterlagen „wegen Überalterung" sogar schon wieder vernichtet.

59.3

Die Hauptverwaltung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, die Direktionen sähen die bereits vorhandenen Unterlagen über das disponible Grundeigentum für eine ertragswirtschaftliche Grundverwaltung als ausreichend an. Sie hält jedoch weitere Verbesserungen hinsichtlich einheitlicher Erfassungskriterien für erforderlich.

59.4

Die Hauptverwaltung läßt in ihre Stellungnahme die vom Bundesrechnungshof gestellten Fragen unbeantwortet, ob ihr die angestrebte Erfassung des gesamten Grundeigentums weiterhin sinnvoll erscheine und ob die voraussichtlichen Kosten dafür in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielbaren Erfolg stünden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nämlich, daß eine Erfassung des gesamten bahneigenen Grundeigentums durch die Direktionen — zumal in der vorgesehenen Form — sinnvoll und wirksam sowie mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist. Dabei stützt er sich insbesondere auf folgende Überlegungen:

— Es ist aus vorangegangenen Untersuchungen bekannt, daß eine vollständige, ergänzende Erfassung des Grundeigentums unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde.

— Der Vermessungsdienst bei den Direktionen hat das Bundeseisenbahnvermögen regional bereits lückenlos in Liegenschaftsbüchern oder zumindest in Flurstücksverzeichnissen sowohl listenals auch kartenmäßig erfaßt.

— Das Grundeigentum von rd. 105 000 ha (Stand 31. Dezember 1980) wird mit rd. 86 000 ha überwiegend für den Schienenweg beansprucht; weitere 6 500 ha sind Betriebsgrundstücke und daher in der Regel ohnehin nicht disponibel, so daß eine Erfassung jedenfalls unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen Verwertung wenig sinnvoll erscheint.

— Der Bestand der für das Unternehmen entbehrlichen und am Markt auch tatsächlich verwertbaren Grundstücke hat sich durch die verstärkten Verkaufsbemühungen der Direktionen in den letzten Jahren erheblich verringert. Nachdem nunmehr — gemäß Weisung des Vorstands — vorübergehend der Veräußerung grundsätzlich Vorrang vor anderen Verwertungsmöglichkeiten (Miete, Pacht, Erbbaurechtsbestellung) einzuräumen ist, muß von einer beschleunigten Verminderung des Bestands an ertragswirtschaftlich nutzbaren Grundstücken ausgegangen werden.

— Die Direktionen sehen, wie aus der Stellungnahme der Hauptverwaltung hervorgeht, die bereits vorhandenen Unterlagen als ausreichend an.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Hauptverwaltung vor einer Fortführung der seit Jahren andauernden kosten- und zeitaufwendigen Grundstückserfassung prüfen,

— ob tatsächlich ein unabweisbares unternehmerisches Bedürfnis dafür besteht,

— ob der Aufwand hierfür — einschließlich des Änderungsdienstes — gegebenenfalls auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß begrenzt werden kann,

— wie die bereits im Jahre 1975 angekündigten Vorgaben an die Direktionen zur einheitlichen Erfassung des Grundeigentums gestaltet werden müssen.

Die Direktionen sollten nicht noch länger ihre Arbeitskraft für eine Aufgabe verwenden, deren Nutzen zweifelhaft und deren Inhalt unklar ist, zumal der Verzicht auf die hier vorgesehene Erfassung einer wirtschaftlichen Nutzung nicht entgegensteht.

60 Gebäudereinigung

60.0

Die Ausgaben der Deutschen Bundesbahn für die Reinigung von Diensträumen und Fenstern durch Dritte hätten sich beträchtlich vermindern lassen, wenn die Hauptverwaltung umfassende Weisungen über die Reinigungshäufigkeit erlassen und sichergestellt hätte, daß bei der Vergabe, Überwachung und Abrechnung die bereits geltenden Vorschriften beachtet werden.

60.1

Die Reinigung der Diensträume und Fenster ist in einer so großen Verwaltung wie der Deutschen Bundesbahn von erheblicher finanzieller Bedeutung. Allein für die Reinigung durch Dritte sind im Haushaltsjahr 1980 33,8 Mio. DM ausgegeben worden.

Erhebungen des Prüfungsdienstes bei sechs Direktionen haben ergeben, daß die Dienststellen sehr unterschiedlich vorgehen, ohne daß dies durch örtliche Besonderheiten gerechtfertigt wäre.

So wurden in Frankfurt, Hamburg und Stuttgart Büro- und sonstige Räume täglich gereinigt, obwohl die Hauptverwaltung die nachgeordneten Stellen schon im Jahre 1969 aufgefordert hatte, Büroräume nur noch jeden zweiten Arbeitstag reinigen zu lassen, nachdem sie dies in ihrem eigenen Geschäftsgebäude mit Erfolg durchgeführt hatte. An anderen Orten ist die Reinigungshäufigkeit zwar eingeschränkt worden, es werden aber wöchentlich regelmäßig drei, in zwei Wochen also sechs statt nur fünf Reinigungen vorgenommen.

Wenig benutzte Nebenräume, vereinzelt sogar Keller, werden häufig genau so oft gereinigt wie Büroräume.

Noch größer sind die Unterschiede bei der Reinigung der Fenster. Der Bundesrechnungshof verkennt zwar nicht, daß insoweit bei der Festlegung der Reinigungshäufigkeit die örtlichen Verhältnisse besonders berücksichtigt werden müssen. Damit läßt sich aber nicht rechtfertigen, daß die Fenster mancher nach Lage und Verschmutzungsgrad vergleichbarer Empfangsgebäude jährlich nur zweimal, andere dagegen 12- oder sogar 26mal gereinigt werden. Bezeichnend ist auch, daß die Direktion Essen die Fenster ihres Dienstgebäudes zwölfmal im Jahr reinigen läßt, während sich die Hauptverwaltung eines dort angesiedelten großen Industrieunternehmens und die Stadtverwaltung mit drei bis vier Reinigungen begnügen.

Bei der Vergabe von Reinigungsleistungen haben die zuständigen Stellen häufig die Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen, insbesondere die Wettbewerbsgrundsätze, außer acht gelassen. Es wurden Aufträge freihändig vergeben, obwohl genügend andere Anbieter vorhanden waren. In anderen Fällen war seit Jahrzehnten auf eine Neuvergabe verzichtet und lediglich die Vergütung laufend dem geänderten Lohnniveau angepaßt worden. So wurden in Essen, Frankfurt und Karlsruhe noch Verträge aus den Jahren 1950, 1952, 1959 und 1961 vorgefunden. Schließlich wurden gleichartige Leistungen an denselben Orten teilweise so unterschiedlich abgegolten, daß sich dies weder mit Besonderheiten der jeweiligen Dienststellen noch der Wettbewerbssituation erklären läßt.

Aber nicht nur die Vergabe der Reinigungsleistungen gab Anlaß zu Beanstandungen. Auch die Überwachung und die Abrechnung der Leistungen entsprachen nicht den Erfordernissen.

Allein bei einer Direktion ließen sich nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes bei sachgerechtem Vorgehen mindestens 300 000 DM/Jahr einsparen.

60.2

Die Prüfungsergebnisse zeigen insgesamt, daß sich die Verantwortlichen nicht der finanziellen Bedeutung ihres Vorgehens bewußt sind. Auch fehlt es an einer ausreichenden Dienstaufsicht.

Der Prüfungsdienst hat angeregt, die Hauptverwaltung möge nachdrücklich sicherstellen, daß Büroräume — entsprechend ihrer Weisung — tatsächlich nur an jedem zweiten Arbeitstag, Räume von geringerer Bedeutung in entsprechend größeren Abständen gereinigt werden. Auch solle sie ihre Anordnung durch Hinweise zur Fensterreinigung ergänzen und dafür sorgen, daß bei der Vergabe, Überwachung und Abrechnung der Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen und den einschlägigen innerdienstlichen Weisungen verfahren wird.

60.3

Der Vorstand hat die Anregungen aufgegriffen und für die Personalbemessung im Reinigungsdienst ein „Verzeichnis der Reinigungshäufigkeit" bekanntgegeben, das auch bei der Reinigung durch Dritte anzuwenden ist. Darüber hinaus soll durch einen inzwischen eingeführten Mustervertrag gewährleistet werden, daß die Leistungen grundsätzlich nach der Verdingungsordnung für Leistungen vergeben werden. Der Vorstand will sicherstellen, daß künftig die maßgeblichen Vorschriften beachtet werden.

61 Neuordnung des Fundsachenwesens

61.0

Die Deutsche Bundesbahn strebt seit vielen Jahren die Neuordnung des Fundsachenwesens an. Obwohl es sich hierbei um einen überschaubaren organisatorischen Bereich handelt, ist es bisher zu keiner abschließenden Entscheidung gekommen. Das ist insbesondere deshalb unverständlich, weil die Deutsche Bundesbahn einige ihrer bisher geltenden Bestimmungen über die Behandlung verlorengegangener Gegenstände als „häufigsten Anlaß zu negativer Kritik" ihrer Kunden bezeichnet und weil ihr schon

seit längerer Zeit Gutachten vorliegen, die Möglichkeiten zu Verbesserungen und zugleich zur Einsparung von jährlich 2 bis 3 Mio. DM aufzeigen.

61.1

Die Überlegungen der Deutschen Bundesbahn zur Neuordnung des Fundsachenwesens reichen bis in das Jahr 1975 zurück. Im Januar 1975 bat der Bundesminister die Deutsche Bundesbahn um eine Stellungnahme zu der seinerzeit beabsichtigten Änderung der gesetzlichen Vorschriften des Fundrechts, die u. a. einen Anspruch auf Finderlohn auch bei Funden in öffentlichen Beförderungsmitteln begründen sollte. Die Deutsche Bundesbahn schätzte ihren Mehraufwand, insbesondere aus zusätzlicher Verwaltungsarbeit, auf mindestens 600 000 DM jährlich. Die Gesetzesänderung trat am 1. November 1976 in Kraft (BGBl. I S. 1817).

61.1.1

Im März 1977 bat der Bundesrechnungshof die Deutsche Bundesbahn um Auskunft, ob sie inzwischen einen genaueren Überblick über die Auswirkungen der Gesetzesänderung gewonnen habe und ob sie erwäge, die Bearbeitungsgebühren für Fundsachen den gestiegenen Kosten anzupassen. Erst etwa ein Jahr später teilte die Deutsche Bundesbahn mit, sie strebe außer einer Gebührenanpassung auch eine Vereinfachung der Fundsachenbearbeitung an, durch die sie eine höhere Kostendeckung erreichen wolle.

61.1.2

In diese Rationalisierungsbestrebungen schaltete die Deutsche Bundesbahn im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Stellen ein: die Zentrale Verkaufsleitung, die Zentrale Transportleitung, eine Arbeitsstudiengruppe der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung, die Bundesbahndirektionen, den Deutschen Eisenbahn-Verkehrsverband (DEVV), die Interne Revision, einen Arbeitskreis der Zentralen Transportleitung zur Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsstudiengruppe sowie einen Beraterkreis des Deutschen Eisenbahn-Verkehrsverbandes zur Begutachtung des Revisionsberichtes der Internen Revision.

Die Arbeiten kamen nur schleppend voran, teils wegen angeblicher personeller Engpässe, teils wegen Unzulänglichkeiten der Arbeitsgruppenergebnisse, schließlich aber auch deshalb, weil eine Vielzahl von Stellen eingeschaltet war und weil deren Zwischenergebnisse ständig durch neue Vorschläge ersetzt wurden.

61.1.3

Der Bundesrechnungshof hat den Fortgang der Arbeiten bei der Deutschen Bundesbahn seit seiner ersten Sachstandsanfrage im März 1977 ständig weiterverfolgt. Wegen der wenig aufschlußreichen Auskünfte durch die Hauptverwaltung wandte sich der Bundesrechnungshof im September 1980 an den Vorstand, stellte den bisherigen unbefriedigenden Verlauf der Rationalisierungsbemühungen der Deutschen Bundesbahn ebenso dar wie die mangelhafte Sachstandsaufklärung durch die Hauptverwaltung und mahnte erneut die überfällige Neuregelung an.

Der Vorstand antwortete im Oktober 1980, nunmehr seien „die Voruntersuchungen für die Neuorganisation des Fundsachenwesens ... so weit abgeschlossen ...‚ daß einem Beraterkreis des DEVV die Realisierung habe übertragen werden können“. Die neue Fundvorschrift solle zum 1. Juli 1981 eingeführt werden.

Da bis Ende Oktober 1981 noch keine Entscheidung getroffen war, wandte sich der Bundesrechnungshof erneut an den Vorstand und bat um Auskunft, wann nun endgültig mit der Neuregelung zu rechnen sei, von der sich die Deutsche Bundesbahn nach den ihr vorliegenden Gutachten Einsparungen von jährlich 2 bis 3 Mio. DM versprechen könne.

Ende November 1981 verwies der Vorstand auf unvorhergesehene Schwierigkeiten in dem seit Oktober 1980 tagenden Beraterkreis des Deutschen Eisenbahn-Verkehrsverbandes, der die Gesamtkonzeption noch einmal umfassend habe beraten müssen, weil die Interne Revision Einwände geäußert und neue Empfehlungen gegeben habe. Nunmehr könne aber im Laufe der ersten Jahreshälfte 1982 mit der Einführung der neuen Fundvorschrift und Fundsachenorganisation gerechnet werden. Den genauen Termin könne er allerdings „erst mitteilen, sobald die in Auftrag gegebene REFA-Studie zur funktionalen Gestaltung der Lagerorganisation und Arbeitsabläufe innerhalb der Fundbüros fertiggestellt“ sei.

61.2

Die Deutche Bundesbahn räumt Versäumnisse bei der Neuregelung des Fundsachenwesens ein. Die Angelegenheit habe sich als vielgestaltiger erwiesen, als ursprünglich angenommen worden sei. Dringliche und gleichzeitig anstehende Vorhaben, wie die Modernisierung des Fahrausweisverkaufs im Personenverkehr, die Neuordnung der Stückgut- und Expressgutorganisation oder die Neuorganisation des Palettensystems, seien wegen ungleich höherer Auswirkungen auf die Einnahme- und Aufwandsentwicklung und wegen der begrenzten personellen Kapazitäten bei der Hauptverwaltung und der Zentralen Transportleitung vorgezogen worden. Daneben hätten auch personelle Engpässe infolge Personalwechsels und Krankheit zu der Verzögerung beigetragen, die die Deutsche Bundesbahn bedauere. Die Einführung der neuen Fundvorschriften und damit die Umstellung des Verfahrens werde zum 1. Oktober 1982 erfolgen.

61.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Deutsche Bundesbahn mehrere, zweifellos auch wichtigere Vorhaben als die Neuordnung des Fundsachenwesens zu bearbeiten hatte. Bei der Größe ihre Organisation sollte sie jedoch in der Lage sein,

neben besonders dringlichen Vorhaben auch solche von geringerer Bedeutung ohne Verzögerung zu erledigen. Die jahrelange Zurückstellung der Neuordnung des Fundsachenwesens erscheint dem Bundesrechnungshof schon deshalb bedenklich, weil ein besonders kundenempfindlicher Bereich betroffen ist und die Deutsche Bundesbahn von der Neuordnung eine Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses um jährlich 2 bis 3 Mio. DM erwartet.

62 Zinsvergünstigungen für Vertragswohnungen der Deutschen Bundesbahn

62.0

Die Deutsche Bundesbahn gewährt den Bundesbahn-Wohnungsbaugesellschaften Zinsvergünstigungen für Vertragswohnungen, deren Mieten nicht die Kosten decken. Der Prüfungsdienst hat festgestellt, daß hierbei erhebliche Überzahlungen geleistet worden sind.

62.1

So paßte eine Wohnungsgesellschaft etwa 380 Ertragsberechnungen, die der Ermittlung der Zinsvergünstigungen dienen, zum Teil seit vielen Jahren nicht mehr der geänderten Ertragslage an, obwohl sie dazu nach den bestehenden Verträgen verpflichtet gewesen wäre. Nach dem Stand der Überprüfungen Mitte des Jahres 1982 ergaben sich hieraus Überzahlungen der Deutschen Bundesbahn von 2,5 Mio. DM, denen Gegenforderungen der Wohnungsgesellschaft in Höhe von 0,2 Mio. DM gegenüberstehen. Eine andere Wohnungsgesellschaft berechnete ihre Ansprüche auf Zinszuschüsse seit dem Jahre 1976 ebenfalls fehlerhaft, indem sie ertragssteigernde Mieterhöhungen nicht berücksichtigte. Dadurch waren die Zinszuschüsse jährlich um fast 100 000 DM zu hoch. Bis Ende des Jahres 1981 ergaben sich Rückzahlungsverpflichtungen einschließlich Zinsen von rd. 620 000 DM, die die Gesellschaft inzwischen getilgt hat.

62.2

Der Prüfungsdienst forderte die Deutsche Bundesbahn auf, sicherzustellen, daß die Wohnungsgesellschaften bei Mieterhöhungen rechtzeitig neue Ertragsberechnungen vorlegen und die Bundesbahndirektionen diese bei der Berechnung von Zinsvergünstigungen berücksichtigen.

62.3

Der Vorstand teilte mit, das Bundesbahnsozialamt werde veranlassen, daß alle einschlägigen Ertragsberechnungen im Zusammenhang mit der Einführung der objektbezogenen Abrechnung bis zum 30. Juni 1982 auf den neuesten Stand gebracht werden. Darüber hinaus sei das Sozialamt beauftragt sicherzustellen, daß die Wohnungsgesellschaften bei Mieterhöhungen rechtzeitig neue Ertragsberechnungen vorlegen und die Bundesbahndirektionen diese bei der Berechnung der Zinsvergünstigungen berücksichtigen.

62.4

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß einzelne Direktionen die Abrechnungen jahrelang nicht hinreichend kontrolliert haben und erst durch Feststellungen des Prüfungsdienstes auf die erheblichen Überzahlungen aufmerksam geworden sind.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen am 25. Februar 1982 für das Haushaltsjahr 1979 Entlastung erteilt.

Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1980 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

63 Jahresabschluß

63.1 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung schließt mit folgenden Summen ab:

bei Betrieb	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	40 012 497 906,32 DM
in der Summe der Betriebsausgaben sind enthalten	
Einstellung in die Rücklagen	800 000 000,— DM
Bilanzgewinn	1 990 438 227,64 DM
Jahresüberschuß (vgl. Nr. 63.4)	2 790 438 227,64 DM
bei Anlage	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	23 244 373 469,— DM

63.2 Bilanzen

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1979 und 31. Dezember 1980 waren zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1979	1980	Passiva	1979	1980
	in Mrd. DM			in Mrd. DM	
Sachanlagen	53,2	58,2	Eigenkapital	25,1	29,1
Finanzanlagen	3,5	3,5	Rückstellungen	0,6	0,2
Umlaufvermögen	1,8	3,7	Verbindlichkeiten	18,1	20,9
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Sonstiges Vermögen	28,0	30,4	Sonstige Verpflichtungen	43,6	46,5
	87,5	96,8		87,5	96,8

Bei den Sachanlagen betrugen die Zugänge und Zuschreibungen 10 549 Mio. DM, die Abgänge und Abschreibungen 5 596 Mio. DM. Die Zugänge (Investitionen) lagen mit 10 517 Mio. DM erneut deutlich über denen des Vorjahres (8 548 Mio DM) und entfielen mit 9 227 Mio. DM (= 87,7 v. H.) wiederum überwiegend auf Fernmeldeanlagen.

Das Umlaufvermögen hat sich gegenüber dem Bilanzausweis im Jahre 1979 mehr als verdoppelt. Hauptursache sind die erstmalig erfaßten Außenstände aus Leistungen im Fernmeldebereich, die bis zum Bilanzstichtag erbracht, aber noch nicht in Rechnung gestellt waren. Diese Forderungen betrugen am 31. Dezember 1979 rd. 1 255 Mio. DM und am 31. Dezember 1980 rd. 1 237 Mio. DM. Im Wege der Durchbrechung des Bilanzenzusammenhanges wurden die Forderungen vom 31. Dezember 1979 im Jahre 1980 über das Eigenkapital erfolgsneutral eingebucht.

Die Forderungen sind mit der Ablieferungspflicht an den Bund belastet. Da die Forderungen erfolgsneutral eingestellt wurden, hätten auch die Verbindlichkeiten aus der Ablieferungspflicht erfolgsneutral erfaßt werden müssen. Dies ist nicht geschehen, so daß die entsprechenden Zahlungen das Ergebnis des Jahres 1980 (um rd. 83 Mio. DM) geschmälert haben.

Bei dem Sonstigen Vermögen handelt es sich im wesentlichen um Geldanlagen nach den „Grundsätzen für die Anlegung des Postscheck- und Postsparguthabens“ und Anlagen aus dem Bodensatz der „Durchlaufenden Gelder“.

Das Eigenkapital erhöhte sich im Haushaltsjahr 1980 um 4,0 Mrd. DM (= Jahresüberschuß 1980 rd. 2,8 Mrd. DM und zum 1. Januar 1980 eingebuchte Forderungen aus noch nicht abgerechneten Fernmeldeleistungen von rd. 1,2 Mrd. DM) auf 29,1 Mrd. DM und erreichte damit 43,8 (Vorjahr 42,2) v. H. des in der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ausgewiesenen Gesamtkapitals von 66,4 (Vorjahr 59,5) Mrd. DM.

Die Verbindlichkeiten haben sich nach jahrelangem Abbau erstmals wieder erhöht; die wesentlichen Gründe dafür sind der Rückgang des Jahresüberschusses und höhere Investitionsausgaben.

Die Zusammensetzung nach vereinbarten Gesamtlaufzeiten und Restlaufzeiten hat sich gegenüber den Jahren 1978 und 1979 wie folgt verändert:

	31. Dezember 1978		31. Dezember 1979		31. Dezember 1980	
	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-
	laufzeit		laufzeit		laufzeit	
	in Mrd. DM					
langfristig	19,0	2,8	15,4	1,0	17,8	6,5
kurz- und mittelfristig	3,0	19,2	2,7	17,1	3,1	14,4
	22,0	22,0	18,1	18,1	20,9	20,9

Die Verbindlichkeiten enthalten — wie bisher — keinen Ansatz für die an den Bund aus den Forderungen aus Lieferungen und Leistungen von rd. 2,8 Mrd. DM zu leistende Ablieferung von 6 $^2/_3$ v. H. Ein zutreffender Ausweis der Finanzlage (§ 18 Abs. 1 PostVwG) erfordert einen entsprechenden Ansatz, zumal er nach der Anhebung des Ablieferungssatzes auf 10 v. H. künftig auch der Höhe nach an Bedeutung gewinnt.

Der Bundesminister wendet sich gegen einen entsprechenden Ansatz mit der Begründung, nach § 21 Abs. 1 PostVwG sei die Ablieferung an den Bund von den jährlichen Betriebseinnahmen, nicht von den in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Erträgen zu leisten. Das ist zwar richtig, schließt jedoch nicht aus, in dem Jahresabschluß Belastungen zu ausgewiesenen Forderungen aus Lieferungen und Leistungen anzusetzen. Vielmehr ist ein solcher

Ansatz auch nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung geboten, denen der Jahresabschluß der Deutschen Bundespost zu entsprechen hat (s. Regierungsentwurf eines PostVwG — Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3479 S. 447, Begründung zu § 19).

Die Sonstigen Verpflichtungen setzen sich aus der Summe der Verbindlichkeiten folgender Teilbilanzen zusammen:

	Mrd. DM
Postscheckvermögen	12,9
Postsparkassenvermögen	28,5
Durchlaufende Gelder	5,1
	46,5

63.3 Kapitalrechnung

Aus den Istergebnissen der Jahresrechnungen sind die nachstehend dargestellten Kapitalrechnungen der Jahre 1978 bis 1980 abgeleitet.

	Kapitalverwendung				Kapitalaufbringung		
	1978	1979	1980		1978	1979	1980
	in Mrd. DM				in Mrd. DM		
Sachanlagevermögen	7,15	8,42	10,38	Eigenmittel	10,40	10,40	7,95
Übriges Vermögen	0,54	0,46	0,57				
Fremdkapitaltilgung				Fremdkapital			
Marktmittel	4,60	4,53	4,78	Marktmittel	1,57	2,90	7,63
Sonstige Mittel	1,20	1,29	1,40	Sonstige Mittel	1,52	1,40	1,55
Gesamtbetrag	13,49	14,70	17,13	Gesamtbetrag	13,49	14,70	17,13

Die Eigenmittel setzen sich im wesentlichen aus verdienten Abschreibungen und Gewinnen (einschließlich Zuweisungen zu den Rücklagen) zusammen. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 2,45 Mrd. DM und damit um 23,6 v. H. zurückgegangen. Im Jahre 1980 war es der Deutschen Bundespost deshalb nicht mehr möglich, die Investitionen ganz und die Tilgungsbeträge für die Kapitalmarktmittel teilweise aus Eigenmitteln zu finanzieren.

In den 1980 aufgenommenen Kapitalmarktmitteln sind Ausleihungen aus dem Postsparkassenvermögen von 1 071 Mio. DM, in den Tilgungen entsprechende Rückzahlungen von 560 Mio DM. enthalten.

63.4 Gewinn- und Verlustrechnung

Gegenüberstellung der Gewinn- und Verlustrechnungen für die Jahre 1978 bis 1980 in zusammengefaßten Positionen

	Haushaltsjahr		
	1978	1979	1980
	in Mio. DM		
Erträge			
Umsatzerlöse Postwesen	10 014,4	11 775,5	12 191,5
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	23 747,1	24 682,0	25 307,2
Zu aktivierende Eigenleistungen	1 316,0	1 464,1	1 538,5
Sonstige Erlöse und Erträge	423,8	391,4	805,8
Gesamtertrag	35 501,3	38 313,0	39 843,0
Aufwendungen			
Personal	17 806,7	18 715,3	20 190,4
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	3 731,2	4 075,6	4 606,5
Verzinsung von Postsparguthaben	710,5	909,4	1 358,2
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	5 944,4	5 889,9	5 573,1
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	1 795,4	1 505,6	1 399,7
Sonstige Aufwendungen	18,6	6,8	5,9
Zwischensumme	30 006,8	31 102,6	33 133,8
Ablieferung an den Bund	2 199,0	3 509,5	3 918,8
Gesamtaufwendungen	32 205,8	34 612,1	37 052,6
Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG)	3 295,5	3 700,9	2 790,4
davon			
— Einstellung in Rücklagen (§ 20 Abs. 2 PostVwG)	1 200,0	1 650,0	800,0
— Bilanzgewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG)	2 095,5	2 050,9	1 990,4

Der Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG) hat sich gegenüber dem Vorjahr um 910,5 Mio. DM auf 2 790,4 Mio. DM vermindert.

Mit der erfolgsneutralen Einbuchung der erbrachten, aber noch nicht abgerechneten Forderungen von rd. 1,25 Mrd. DM aus Fernmeldeleistungen am 1. Januar 1980 (vgl. Nr. 63.2 Abs. 3) wurde erreicht, daß der Jahresüberschuß im Jahre 1980 nicht um die bereits in früheren Jahren erzielten Erträge höher ausgewiesen wurde. Periodenfremde Erträge müssen zwar in der Leistungs- und Kostenrechnung ausgegliedert werden, in der Gewinn- und Verlustrechnung sind sie aber zu erfassen. Der Betrag von rd. 1,25 Mrd. DM hätte somit als Ertrag in der Gewinn- und Verlustrechnung 1980 ausgewiesen werden müssen. Die Besonderheit des periodenfremden Ertrages hätte sowohl unter den Erträgen als auch beim Jahresüberschuß durch gesonderten Hinweis deutlich gemacht werden können.

64 Briefdienst in der „Fläche" (Ver- und Entsorgung)

64.0

Die Wirtschaftlichkeit des Briefdienstes läßt sich weiter verbessern. Die kostenaufwendige Bearbeitung während des Transports kann eingeschränkt und die Organisation gestrafft werden.

64.1

Der Bundesrechnungshof hat für acht Regionen („Flächen") geprüft, wie sich die Wirtschaftlichkeit des Briefdienstes verbessern läßt. Hierbei wurde festgestellt, daß

— die „rollende" Bearbeitung in Bahn- und Straßenposten eingeschränkt und die Ablauforganisa-

tion in den dann noch erforderlichen Posten verbessert werden kann,

— die Briefabgangs- und Briefeingangsstellen bisher rollend wahrgenommene Verteiltätigkeiten übernehmen können,

— die bereits in früheren Jahren in den Briefabgangsstellen festgestellten Mängel weiter bestehen,

— notwendige Zentralisierungsmaßnahmen nicht oder nur verzögert vorgenommen wurden,

— die Aufhebung von Leitabschnitten verzögert wurde und

— die Schlußzeiten*) bei verschiedenen Bereichs- und Abschnittsknotenämtern zu aufwendigen Regelungen führen.

Nach überschlägigen Berechnungen können durch Realisierung der den Direktionen gegebenen Anregungen kurzfristig 10 bis 15 Mio. DM jährlich eingespart werden; längerfristig ergeben sich weitere Einsparungen.

64.2 Überlandpost mit Umarbeitung

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 (Drucksache 7/5849 Nr. 302) bezweifelt, daß sich Überlandposten mit Umarbeitung**) noch länger rechtfertigen lassen. Der Bundesminister hat daraufhin eine Überprüfung der Überlandposten mit Umarbeitung angekündigt.

Er hat die Zahl der Überlandposten mit Umarbeitung zwischenzeitlich auch verringert, doch ist zu beanstanden, daß seit der Sommerfahrordnung des Jahres 1979 noch immer unverändert 14 Überlandposten mit Umarbeitung betrieben werden.

Bisher wurde die Notwendigkeit von Überlandposten mit Umarbeitung damit begründet, sie seien auf Gebiete beschränkt, in denen die Anschlüsse an das Fernverkehrsnetz Lücken aufwiesen, die zeitgerecht weder durch Bahnposten noch durch nur dem Transport dienende Straßenposten geschlossen werden könnten. Die Überlandposten mit Umarbeitung hätten sich vor allem als Anschlußverbindung an das innderdeutsche Nachtluftpostnetz bewährt. Ohne sie könne ein großer Teil der Briefe die Nachtflüge nicht erreichen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes liegen diese Voraussetzungen nicht mehr vor.

Von den zum Zeitpunkt der Erhebungen vorhandenen vierzehn Überlandposten mit Umarbeitung wurden insgesamt zehn geprüft. Es wurde festgestellt, daß — ungeachtet der Vielzahl der Mängel in der Zuarbeit sowie im Arbeitsablauf — bereits in der Vergangenheit ein hoher Anteil an rollender Bearbeitung hätte vermieden werden können. So wäre es in der Mehrzahl der Fälle ohne wesentliche Beeinträchtigung der Betriebsgüte möglich, die rollende Verteiltätigkeit sofort auf stationäre Dienststellen zu verlagern. In den restlichen Fällen könnten kurz- bis mittelfristig die organisatorischen Voraussetzungen für eine Verlagerung geschaffen werden. Der auf Anregung des Bundesrechnungshofes vollzogene Wegfall der Überlandpost mit Umarbeitung 8700-1 (Würzburg — Ffm Flughafen — Würzburg) zur Winterfahrordnung des Jahres 1981 zeigt, daß eine kurzfristige Aufhebung von Überlandposten mit Umarbeitung betrieblich möglich ist.

64.3 Aufbauorganisation im Bahnpostdienst

In den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 (Drucksache 9/38 Nr. 35.1) hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die geplanten Zentralisierungsvorhaben im Bahnpostdienst zu beschleunigen.

Der Bundesminister hat dem teilweise entsprochen. So hat er das Bundesbahnstreckennetz in vier Bahnpost-Netzbereiche aufgeteilt mit der Absicht, die bisherigen Bahnpostdienststellen auf vier leistungsstarke Dienststellen zu konzentrieren. Für den Nordwesten des Bundesgebietes ist dies mit der Zentrale Köln bereits realisiert.

Für die übrigen Netzbereiche stehen — nach Ansicht des Bundesministers — den entsprechenden Maßnahmen noch starke Widerstände entgegen; er sei aber bemüht, die begonnene Neuordnung alsbald abzuschließen.

Die Erhebungen haben gezeigt, daß bei der Mehrzahl der noch nicht zentralisierten Bahnpostdienststellen der Wegfall von Bahnpostwagen-Umläufen und der erforderliche Personalabbau ohne ausreichende Begründung nicht, unzureichend oder verspätet durchgeführt worden sind, obwohl es insbesondere bei den kleinen Bahnpostdienststellen kaum noch möglich ist, bei den wenigen verbliebenen Fahrleistungen sachgerechte Dienststundenpläne aufzustellen.

Nachdem sich die Zentralisierung in dem angeblich besonders schwierigen Nordwestbereich bewährt hat, geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß die zentrale Betriebsorganisation nunmehr beschleunigt eingeführt wird.

64.4 Einschränkung der „rollenden“ Bearbeitung

In allen geprüften Bahnposten und Überlandposten mit Umarbeitung verursacht die schlechte Zuarbeit der zuführenden Stellen einen hohen Mehraufwand. In vielen Fällen

— stimmen diese Stellen ihr Vorgehen nicht ausreichend auf die Ableitungsmöglichkeiten der Posten ab,

— verteilen sie die Sendungen nicht fein genug, obwohl dies vom Aufkommen her möglich wäre,

— bezeichnen sie an sich leitfähige Bunde/Beutel falsch,

*) „Schlußzeiten“ sind die Zeitpunkte, zu denen die Sendungen spätestens in den Eingangsstellen vorliegen müssen, um die Zustellung noch zu erreichen.

**) In diesen Spezialfahrzeugen werden während der Fahrt Postsendungen „umgearbeitet“.

— leiten sie den Bahnposten/Überlandposten mit Umarbeitung entgegen den Vorschriften in größeren Mengen gebührenbegünstigte Sendungen zu.

Darüber hinaus ließe sich aus mehr als der Hälfte der geprüften Posten ein erheblicher Anteil an Verteiltätigkeit auf stationäre Dienststellen verlagern, wenn der Bundesminister weitere Leitabschnitte aufheben würde. Aus zutreffenden wirtschaftlichen Erwägungen hat er vor Jahren begonnen, schrittweise Leitabschnitte aufzuheben. Seit dem Jahre 1979 ist jedoch ein Stillstand eingetreten, obwohl es sich bei den noch vorhandenen 89 Leitabschnitten um kleinere Einheiten handelt. Weitere Aufhebungen hat der Bundesminister „bis zum Abschluß der Ämterneugliederung" zurückgestellt, obgleich ein Wegfall in einigen Fällen anläßlich anderer organisatorischer Änderungen bereits möglich und betrieblich vorteilhaft gewesen wäre.

Weiter könnte die rollende Verteilung eingeschränkt werden, wenn die „Schlußzeiten" den betrieblichen Erfordernissen besser angepaßt würden.

Ein hoher Anteil der Verteiltätigkeit in Posten wird schließlich von kleinen Briefabgangsstellen verursacht, deren Sendungsaufkommen so gering ist, daß sie leitfähige Bunde nur in geringem Umfang fertigen können und deshalb einen beträchtlichen Anteil in „Verteilbunden" einer rollenden Bearbeitung zuführen müssen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38 Nr. 35.2).

Mit Genehmigung der Zentralen Verkehrsleitung werden entgegen den allgemeinen Vorgaben des Bundesministers in zahlreichen Bahnposten und Überlandposten mit Umarbeitung Ortssammel-, Leitbereichs-, Leitabschnitts- und Landbunde/-beutel umgearbeitet. Diese rollende Verteilung ist in verschiedenen Posten zur Hauptaufgabe geworden und wird von Kräften wahrgenommen, deren Arbeitsposten ausschließlich wegen des rollenden Einsatzes erheblich höher bewertet sind, und die in der Regel sogar der nächsthöheren Laufbahngruppe angehören. Die einen hohen Aufwand verursachende Regelung wird damit begründet, daß sonst die Laufzeitvorgaben nicht eingehalten werden könnten. Zum Jahresfahrplan 1981/82 ist die Regelung nach dem Verzeichnis der Zentralen Verkehrsleitung noch in 178 Fällen vorgesehen.

Der Hinweis des Bundesministers, das Verfahren werde benötigt, um die Laufzeitvorgaben einzuhalten, ist nur in wenigen Fällen berechtigt. Der Bundesminister sollte aus wirtschaftlichen Gründen verstärkt auf Verringerung der rollenden Bearbeitung hinwirken.

64.5 Personalwirtschaftliche Feststellungen in den Bahnposten und Überlandposten

64.5.1 Verkehrsmengenermittlung

Die Prüfung der Bemessungsunterlagen der untersuchten Posten ergab, daß die Verkehrsmengenermittlung häufig nicht mit der nötigen Sorgfalt durchgeführt und ausgewertet wurde. Darüber hinaus wichen die Beobachtungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Teil beträchtlich von denen der Dienststellen ab. Die Zuverlässigkeit der örtlichen Ergebnisse ist daher zu bezweifeln.

Der Bundesminister sollte sicherstellen, daß derartige Mängel beseitigt werden.

64.5.2 Arbeitszeitregelungen

Bis zu einer Neufassung der arbeitszeitlichen Vorschriften für die im Schichtdienst eingesetzten Arbeitskräfte hat der Bundesminister eine befristete Ausnahmeregelung erlassen, die den besonderen Erschwernissen im Bahnpostbegleitdienst Rechnung tragen soll. Hiernach werden Bereitschaftsdienst und Dienstleerfahrten voll auf die Arbeitszeit angerechnet, obwohl diese „Dienste" eine mindere Beanspruchung der Arbeitskräfte verursachen.

Gleichzeitig hat er genehmigt, daß in den Fällen, in denen Dienstbeginn und/oder Dienstende während der nächtlichen Verkehrsruhe der öffentlichen Verkehrsmittel unvermeidbar sind, ein Zuschlag aus Dienstplangründen in Höhe der Zeitspanne vom Dienstende bis zum Beginn des öffentlichen Personennahverkehrs bzw. vom Ende dieses Verkehrs bis zum Dienstbeginn als Nebenzeit anerkannt wird.

Dabei ist der Bundesminister allerdings davon ausgegangen, daß solche Zuschläge durch Zuweisung von Verbundleistungen sowie durch Bereitschaftsdienst weitgehend vermieden werden könnten.

Nach unseren Feststellungen werden die Möglichkeiten von Verbundtätigkeit oder Bereitschaftsdienst nicht oder nicht ausreichend genutzt. Der in den Bemessungsunterlagen anerkannte Zeitzuschlag ist daher häufig nicht gerechtfertigt.

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß die Ausnahmeregelung nur in dem unvermeidbaren Umfang angewendet wird.

Bei Nachtschichten werden außer Zuschlägen für Arbeitsunterbrechungen, für Zeiten der nächtlichen Verkehrsruhe der öffentlichen Verkehrsmittel und für Dienstleerfahrten auch noch die für Pausen zulässigen Höchstsätze von 0,75 Stunde je Schicht anerkannt.

Dieses Verfahren ist nicht vertretbar. Der Bundesminister sollte dies klarstellen.

Häufig bestehen Dienstschichten, bei denen die Summe der (arbeitsfreien) Nebenzeiten wesentlich höher ist als die Summe der Zeiten effektiver Tätigkeit. Dies trifft insbesondere an Wochenenden zu und wird durch Mängel im Betriebsablauf verursacht. Sie lassen sich nur vermeiden, wenn die zur Fachaufsicht berufenen Kräfte der Bildung von Kräftegruppen und der Gestaltung der Dienstpläne im Bahnpostbegleitdienst mehr Aufmerksamkeit als bisher widmen.

Der Bundesminister sollte eine wirksamere Fachaufsicht sicherstellen.

65 Selbstbuchen von Paketsendungen; Kooperationsverfahren im Paket- und Päckchendienst

65.0

Im Paketdienst erhielten manche Versender für bestimmte Verteil-, Verlade- und Beförderungsleistungen einen finanziellen Ausgleich, obwohl sie ihre Vorleistungen nicht vertragsgemäß erfüllten und den Aufwand der Deutschen Bundespost nicht oder nicht hinreichend mindern halfen. Für das Abholen von Paketsendungen beim Absender berechnete die Deutsche Bundespost in zahlreichen Fällen eine zu geringe Vergütung.

65.1

Die Deutsche Bundespost kann einem Absender auf Antrag genehmigen, bei regelmäßiger Einlieferung Paketsendungen selbst zu buchen, d. h. die Sendungen mit den postdienstlichen Klebezetteln zu versehen und in Einlieferungslisten einzutragen sowie das Gewicht und die Gebühr selbst festzustellen (Selbstbucher). Die so vorbereiteten Sendungen sind bei einer von der Deutschen Bundespost vorgegebenen Postdienststelle einzuliefern. Außerdem kann die Deutsche Bundespost Versendern durch Vertrag Verteil-, Belade- und Beförderungsleistungen bei Paketsendungen und Päckchen übertragen und mit ihnen für diese Leistungen einen finanziellen Ausgleich vereinbaren (Kooperationsverträge). Diese Versender müssen Selbstbucher sein. Je nach Menge der einzuliefernden Paketsendungen und der dadurch ermöglichten Zahl und Art von Versandrichtungen hat die Deutsche Bundespost fünf verschiedene Modelle der Kooperation entwickelt, die einen finanziellen Ausgleich in Höhe zwischen 20 v. H. (beim Kooperationsmodell I) und 3 v. H. (beim Kooperationsmodell V) der normalen Gebühr vorsehen. Entsprechend wird im Päckchendienst verfahren.

Als besondere Leistungen bietet die Deutsche Bundespost außerdem an, gegen Kostenerstattung die Sendungen beim Absender abzuholen (Abholvereinbarungen).

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1981 durch fünf Vorprüfungsstellen in zufallsgesteuerter Stichprobenauswahl das Selbstbuchen von Paketsendungen sowie die Handhabung der Kooperationsverfahren im Paket- und Päckchendienst untersuchen lassen und die Prüfung durch eigene Feststellungen ergänzt.

65.2 Selbstbuchen von Paketsendungen

Abgesehen von Fehlern, die Einlieferern bei der Berechnung der von ihnen zu entrichtenden Gebühren unterliefen, wurden keine nennenswerten Mängel festgestellt.

Der Bundesminister hat die Direktionen und Ämter in einer besonderen Verfügung an die Beachtung der geltenden Regelungen und Weisungen erinnert, damit Einnahmeverluste so weit wie möglich vermieden werden.

65.3 Kooperationsverfahren

65.3.1 Kooperation bei der Einlieferung

Die von Einlieferern erbrachten Verteil-, Verlade- und Beförderungsleistungen müssen, um den finanziellen Ausgleich zu rechtfertigen, einen entsprechenden Minderaufwand der Deutschen Bundespost zur Folge haben. Diese Aufwandminderung wurde jedoch nicht immer erreicht, weil Versender die mit ihnen vereinbarten Leistungen nicht oder nur unvollkommen erfüllten.

Außerdem wurde in mehreren Paketumschlagstellen ein nennenswerter Teil der von den Kooperationspartnern nach den Modellen IV und V eingelieferten Behälter mit vorverteilten Sendungen aufgelöst; die Sendungen wurden neu verteilt, weil die Verteilung durch Versender auf nur wenige Richtungen betrieblich kaum oder gar nicht verwertet werden konnte. So lieferten vier Absender in einem Direktionsbezirk innerhalb eines Jahres zusammen 375 000 vorverteilte Sendungen ein und erhielten dafür einen finanziellen Ausgleich, obwohl der Inhalt sämtlicher Behälter nach der Einlieferung neu verteilt werden mußte. Auch in diesen Fällen wurde eine Aufwandminderung im Bereich der Deutschen Bundespost nicht erreicht. Der gleichwohl gewährte finanzielle Ausgleich erhält vielmehr den Charakter eines „Mengenrabatts“, der das betriebswirtschaftliche Ergebnis des Paket- und Päckchendienstes nachteilig beeinflußt.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe in der Vergangenheit die Direktionen mehrfach darauf hingewiesen, daß Verträge veränderten Verhältnissen anzupassen seien, und daß Verträge nach den Modellen IV und V nur abgeschlossen werden dürften, wenn die Vorleistungen des Kooperationspartners im betrieblichen Ablauf der Deutschen Bundespost sinnvoll verwertet werden könnten und zu einer Aufwandminderung führten. Verträge, bei denen die Voraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllt würden, seien zu kündigen. Er hat inzwischen angeordnet, sämtliche Kooperationsverträge daraufhin zu überprüfen, ob sie den Vorgaben entsprechen, von den Partnern eingehalten werden und der Aufwand bei der Deutschen Bundespost angemessen gemindert wird. Das Ergebnis der Überprüfung ist ihm zu melden.

65.3.2 Abholen von Paketsendungen beim Einlieferer

Die vom Einlieferer für das Abholen zu zahlenden Selbstkosten setzen sich aus den Kosten für die Fahr- und Ladezeiten sowie für etwaige Wartezeiten zusammen. In zahlreichen Fällen wurde festgestellt, daß die vom Einlieferer zu zahlende Vergütung zu gering festgesetzt war, weil ihrer Berechnung unrichtige Ansätze für Zeit und Entfernung zugrunde lagen. Bundesweit entstehen so nicht unerhebliche Einnahmeverluste, durch die die ohnehin unzulängliche Kostendeckung noch vermindert wird. Allein die Personalkosten für das Abholen überstiegen im

Jahre 1980 die dafür eingezogenen Vergütungen um mehr als 4 Mio. DM.

Der Bundesminister hat die von den Einlieferern zu entrichtenden Kostendeckungsbeiträge vom 1. Januar 1982 an heraufgesetzt und gleichzeitig Vergünstigungen zurückgezogen. Er hat außerdem angeordnet, daß von den für die Berechnung der Abholentgelte vorgegebenen Tabellenwerten, die auf Durchschnittskosten basieren, abzuweichen ist, wenn zwischen den Tabellenwerten und den tatsächlichen Kosten ein gravierendes Mißverhältnis besteht; die Tabellenwerte dürfen jedoch nicht unterschritten werden.

Diese Maßnahmen sollen den Kostendeckungsgrad deutlich verbessern. Unabhängig davon wird der Bundesminister sicherzustellen haben, daß bei der Berechnung der Entgelte die zutreffenden Ansätze zugrunde gelegt werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

66 Vermögensverluste im Postscheckdienst

66.0

Die Deutsche Bundespost erlitt in den letzten Jahren im Postscheckdienst dadurch steigende Vermögensverluste, daß Kunden ihre überzogenen Konten nicht ausglichen. Die Verluste können durch eine Reihe von Maßnahmen vermindert werden, die der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im einzelnen vorgeschlagen hat.

66.1

Die Postkasse erleidet dadurch erhebliche Verluste, daß Postscheckteilnehmer ihre Konten überziehen und die Minusbeträge nicht wieder ausgeglichen werden können. Die Minusbeträge haben von Jahr zu Jahr ständig zugenommen, in den Jahren 1977 bis 1981 — überwiegend nach Abzug der Rückeinnahmen — von rd. 5 Mio. DM auf rd. 17,6 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Ursachen der Verluste durch sieben Vorprüfungsstellen stichprobenweise untersuchen und zugleich die Abwicklung des Mahn- und Beitreibungsverfahrens, die ec-Schadensregulierung sowie die Einstellung von Einziehungsverfahren prüfen lassen. Bei der Prüfung wurden 6 v. H. der annähernd 30 000 Ausbuchungen in den Jahren 1978 bis 1980 einbezogen. Sie betrafen überwiegend das Postbarscheck- und Gehaltskontenverfahren, zum geringen Teil aber auch den bargeldlosen Zahlungsverkehr und den Scheckeinzug.

Die Prüfung erfaßte Ausbuchungen mit einem Gesamtumfang von 3 611 000 DM; die Fälle wurden nach einem Zufallsverfahren ausgewählt.

66.2

Die Prüfung ergab, daß Mißbräuche des Postscheckkontos teilweise bereits durch das Verfahren bei der Kontoeröffnung erleichtert werden. Insbesondere werden die persönlichen Daten der Antragsteller nicht ausreichend geprüft. Im Postbarscheck- und Gehaltskontoverfahren, in dem 71 v. H. aller erfaßten Ausfälle entstanden waren, sind die Schäden auf mißbräuchliche Ausnutzung bestehender Vorschriften und Verfahren sowie auf falsch verstandenes kundendienstliches Verhalten zurückzuführen. Hinzu kamen Fehlbuchungen sowie unterlassene oder — infolge interner Organisationsmängel — verzögerte Auszahlungssperren. Die verzögerten Sperren waren Anlaß für die meisten Verluste im Gehaltskontoverfahren.

Auch die Abwicklung des Mahn- und Beitreibungsverfahrens zieht sich zu sehr in die Länge, zumal die ohnehin sehr langen Fristen von den Postscheckämtern zum Teil noch erheblich überschritten werden.

Obwohl in vielen Schadensfällen der Verdacht strafbarer Handlungen begründet und jeder fünfte Ausbuchungsfall vom Personal der Deutschen Bundespost durch Verstoß gegen zweifelsfreie Dienstvorschriften mitverursacht war, sind nur selten Strafanzeigen erstattet und nur ausnahmsweise Schadensersatzansprüche gegen Bedienstete geprüft worden.

66.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf zahlreiche Möglichkeiten hingewiesen, durch die sich die Verluste beträchtlich vermindern ließen. Sie betreffen die Änderung von Dienstvorschriften und die Gestaltung des Dienstablaufs. Der Bundesminister wird die Postscheckämter aber auch verstärkt auf die Einhaltung der bestehenden Vorschriften hinweisen müssen. Als wirksames Mittel zur Einschränkung von Verstößen sollte er in verstärktem Maße Schadensersatzansprüche gegen die Bediensteten geltend machen und durchsetzen.

67 Reinigen von Dienstfahrzeugen

67.0

Die Deutsche Bundespost hat die Investitionen, die Organisation und den Personaleinsatz bei der Kraftfahrzeugreinigung nicht genügend dem zurückgegangenen Reinigungsbedarf angepaßt. Die Betriebsabläufe entsprachen nicht den wirtschaftlichen Erfordernissen. Dies beruhte auf unsachgemäßen Regelungen und einer unzureichenden Fachaufsicht.

67.1

Bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens bestehen etwa 500 Dienststellen für die Instandhaltung und Reinigung der rd. 90 000 Kraftfahrzeuge der Deutschen Bundespost. Allein für die Reinigung waren im Jahre 1980 etwa 1 300 Kräfte eingesetzt (= rd. 55 Mio. DM). Außerdem wurden für Arbeits-

bedarf dieser Kräfte rd. 1,1 Mio. DM, für Werkzeuge und Geräte rd. 0,5 Mio. DM und für die Reinigung durch Unternehmen rd. 1,2 Mio. DM ausgegeben. Hinzu kamen Kosten für Investitionen.

Die Entwicklung der Kfz-Technik — insbesondere die Entwicklung witterungs- und schmutzbeständigerer Lacke — und der Ausbau des Straßennetzes haben dazu geführt, daß der Reinigungsbedarf stark zurückgegangen ist. Die Deutsche Bundespost hat im Rahmen der „Neuordnung der Kfz-Instandhaltung" versucht, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Sie hat die vorgegebene Reinigungshäufigkeit erheblich verringert. Dadurch wurden in den Jahren von 1976 bis 1980 rd. 600 Kräfte (= rd. 30 v. H.), davon rd. 480 Kräfte seit dem Jahre 1978, eingespart, obwohl der Fahrzeugbestand um rd. 10 v. H. zugenommen hat. Die sonstigen Aufwendungen für die Kfz-Reinigung sind etwa gleich geblieben, wobei die Ausgaben für Arbeitsbedarf und Werkzeuge zurückgingen und die Ausgaben für die Fremdreinigung um rd. 9 v. H. zunahmen.

Der — vor allem im Verhältnis zu den sonstigen Aufwendungen — noch immer sehr hohe Personalaufwand hat den Bundesrechnungshof veranlaßt, die Reinigung der Kraftfahrzeuge in einer Schwerpunktprüfung zusammen mit den Vorprüfungsstellen von acht Direktionen zu untersuchen. Zusammengefaßt hat die Prüfung ergeben, daß es der Verwaltung bisher nicht gelungen ist, Organisation und Personaleinsatz dem zurückgehenden Reinigungsbedarf genügend anzupassen und das erreichbare Maß an Wirtschaftlichkeit auszuschöpfen. Vor allem werden noch immer zu häufige Reinigungen vorgeschrieben und der Personalbemessung zugrunde gelegt, obwohl die Dienststellen sich in aller Regel — dem tatsächlichen Bedarf entsprechend — mit weit weniger Reinigungen begnügen. Unzulängliche Regelungen bei der Durchführung und mangelnde Fachaufsicht kommen hinzu. Ganz allgemein ist festzustellen, daß die einzelnen Dienststellen der Fahrzeugreinigung nicht die Bedeutung beimessen, die ihr bei Kosten von immerhin jährlich rd. 70 Mio. DM zukommt.

Der Bundesminister hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt. Er hat die Reinigungsverfahren im November 1981 grundsätzlich neu geregelt und — abhängig von der Zahl der Fahrzeuge — den Einsatz entsprechender maschineller Reinigungsanlagen allgemein vorgegeben. Er läßt auch untersuchen, ob die zur Zeit gültigen Vorgaben über die Reinigungshäufigkeit noch zutreffen. Außerdem hat er zum 1. Juli 1982 eine „Richtlinie für die Organisation der Dienststellen Fahrzeugtechnik" in Kraft gesetzt, durch die Aufbau- und Ablauforganisation der Kraftfahrzeugreinigung neu geregelt und die Mängel in der Organisation beseitigt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

67.2 Organisation

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesminister darin überein, daß der Einzugsbereich (regionale Zuständigkeit) der Reinigungsanlagen bzw. -dienststellen grundsätzlich dem des jeweiligen Instandsetzungsbezirks entsprechen sollte. Diese Organisationsform hat der Bundesminister der Erprobung der „Neuordnung der Kraftfahrzeug-Unterhaltung" zugrunde gelegt. Sie hat sich positiv ausgewirkt.

67.2.1 Aufbauorganisation

Durch die „Dienstanweisung für den Kraftfahrbetrieb" sind zwar bestimmte Aufgaben den Einsatzstellen der Fahrzeuge zugeordnet und gegenüber der Dienststelle Fahrzeugtechnik abgegrenzt. In den zuständigen Dienststellen der Ämter bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen über den Inhalt und die Verteilung der Aufgaben.

Die Meinungsverschiedenheiten wirken sich auch bei der Abwicklung des Reinigungsdienstes nachteilig aus.

Außerdem wird die sachgerechte Nutzung der Reinigungskapazität dadurch erschwert, daß die Dienststelle Fahrzeugtechnik, zu der die Reinigungsanlage und das Personal für die Eigenreinigung im allgemeinen gehören, die zeitgerechte Zuführung der Fahrzeuge zur Reinigung nicht ausreichend beeinflussen kann.

Schließlich ist die Aufsicht über die Kfz-Reinigung unzulänglich. Es ist zwar vorgesehen, daß eine Aufsicht aus der Instandhaltung auch die Fahrzeugreinigung überwacht. Da diese Aufsicht aber durch die für sie wichtigere Instandhaltung bereits stark beansprucht ist, wird die Fahrzeugreinigung vernachlässigt.

In der zum 1. Juli 1982 eingeführten Richtlinie für die Organisation der Dienststellen Fahrzeugtechnik sind alle vorkommenden Einzelaufgaben nunmehr eindeutig bestimmten Aufgabenträgern in der Dienststelle Fahrzeugtechnik zugeordnet. Es ist zu erwarten, daß diese zentrale Organisationsregelung es ermöglicht, die Mängel zu beseitigen.

67.2.2 Ablauforganisation

Bisher wird die Zuführung der Fahrzeuge zur Reinigung nicht so sorgfältig vorbereitet, wie dies für eine wirtschaftliche Nutzung der Anlagen unerläßlich ist. Einschlägige Planungen wurden nur in Einzelfällen vorgefunden. In dem in drei Bezirken zur Erprobung der „Neuordnung" eingeführten Entwurf der Dienstanweisung für den kraftfahrzeugtechnischen Dienst ist zwar ein „Zeitplan" vorgeschrieben. Die Versuche einiger Dienststellen Fahrzeugtechnik, solche Pläne aufzustellen, waren aber unzulänglich vorbereitet, so daß sie trotz erheblichen Aufwands nicht den erhofften Erfolg hatten. Das ungünstige Ergebnis erklärt sich offensichtlich aus der unzureichenden Zuarbeit der Einsatzdienststellen.

Reinigungszeitpläne sind unverzichtbare Grundlage für die zeitgerechte Zuführung der Fahrzeuge sowie für die Bereitstellung des Personals und der Sachmittel. Der Bundesminister hat in der kürzlich eingeführten Richtlinie allgemein vorgeschrieben, daß Terminpläne im Benehmen mit den Einsatzstellen aufzustellen und fortzuschreiben sind.

67.2.3 Auslastung der Reinigungsanlagen

Die Kapazität der Reinigungsanlagen und die Personalausstattung sind nach der Zahl der zugeordneten Fahrzeuge und der vorgesehenen Reinigungen — grundsätzlich 26 im Jahr — ausgerichtet. Da die Fahrzeuge sehr viel weniger häufig gereinigt werden, sind die Anlagen und das Personal nicht ausgelastet. Die zur Fachaufsicht berufenen Stellen haben jedoch keine Folgerungen daraus gezogen. Sie haben nicht einmal versucht, sich ein Bild von der Auslastung der Anlagen und des Personals zu verschaffen. Jedenfalls wurden nirgends Unterlagen auch nur über stichprobenweise Kontrollen vorgefunden.

Als Ergebnis der Prüfung ergab sich aus der Zahl der im Erhebungszeitraum zugeordneten Fahrzeuge und der geringen tatsächlichen Reinigungshäufigkeit (vgl. Nr. 67.2.2) für die technischen Anlagen eine Auslastung von teilweise nur 15 v. H.; lediglich in besonders gelagerten Einzelfällen ist eine volle Auslastung erreicht worden. Der Beschäftigungsgrad des Personals lag zwischen 27 v. H. und 65 v. H. Aber auch bei Einhaltung der vorgeschriebenen, sachlich nicht mehr gerechtfertigten Reinigungshäufigkeit würde die Kapazität der meisten Anlagen nicht voll genutzt.

Der Bundesminister hat im Interesse einer Kostensenkung im Jahre 1978 eine verminderte Reinigungshäufigkeit festgelegt. Die damals bereits vorhandenen Reinigungsanlagen sind nunmehr zwangsläufig geringer ausgelastet.

67.3 Durchführung

67.3.1 Entscheidung über Eigen- und Fremdreinigung

Die Direktionen gehen grundsätzlich davon aus, daß alle Fahrzeuge in einer posteigenen Anlage gereinigt werden. Wenn es aus wirtschaftlichen Gründen geboten erscheint, soll davon abgewichen werden. In diesen Fällen haben die „Reinigungsämter" für das einzelne Fahrzeug zu entscheiden, ob es durch den Fahrzeugführer auf dem Posthof oder bei einer privaten Tankstelle oder in der Reinigungsanlage eines privaten Unternehmers zu reinigen ist. Die Direktionen haben sich die Genehmigung solcher Reinigungsverträge vorbehalten. Aber nur in einem der geprüften Bezirke lagen Vorgaben und Entscheidungshilfen für eine einheitliche Beurteilung vor. Die Direktionen hatten auch regelmäßig darauf verzichtet, ihre Entscheidungen zu begründen, weil sie diese für eindeutig und unzweifelhaft hielten.

Bei den örtlichen Erhebungen ergab sich jedoch, daß die Entscheidungen vielfach nicht nachvollzogen werden konnten oder aber daß sie kritischer Betrachtung nicht standhielten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, Vorgaben für die Entscheidung im Grundsatz festzulegen und anzuordnen, daß die Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen sind.

Die zum 1. Juli 1982 eingeführte Organisationsrichtlinie enthält nunmehr allgemein gültige Regelungen für die Aufgabenerledigung. In Verbindung mit der „Richtlinie für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Deutschen Bundespost" erwartet der Bundesminister, daß die Aufgabenträger künftig die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsrechnungen aufstellen werden. Er will auch in einer Grundsatzverfügung festlegen, daß die Entscheidungen über Eigen- und Fremdreinigung nachvollziehbar festzuhalten sind.

67.3.2 Reinigungshäufigkeit

Die Fahrzeuge sollen nach den bisherigen Weisungen des Bundesministers grundsätzlich sechsundzwanzigmal im Jahr gereinigt werden. Diese Vorgabe aus dem Jahre 1978 gilt für die Entscheidungen über die Errichtung posteigener Reinigungsanlagen und für die Personalbemessung. Sie bestimmt somit weitgehend die Sach- und Personalkosten der Eigenreinigung.

Die Vorgabe wird jedoch — außer bei Omnibussen — in der Praxis auch nicht annähernd eingehalten, und zwar weder bei der Eigen- noch bei der Fremdreinigung. Die überwiegende Zahl der Fahrzeuge wird vielmehr nur vier- bis allenfalls dreizehnmal im Jahr gereinigt. Einige Direktionen meinen, daß die vorgeschriebene Reinigungshäufigkeit nur bei der Bemessung zu beachten sei. In der Praxis könne flexibel verfahren werden; da habe sich die Reinigungshäufigkeit dem Verschmutzungsgrad der Fahrzeuge anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die durchschnittliche Reinigungshäufigkeit auf etwa zwölf Reinigungen im Jahr zu verringern. Investitionsentscheidungen und Personalbemessung sollten auf einen Wert unterhalb dieses Durchschnitts ausgerichtet und Arbeitsspitzen durch Fremdreinigung aufgefangen werden.

67.3.3 Reinigungskosten

Ermittlungen — auch nur in Stichproben — über die Kosten der Reinigung wurden bei der Prüfung nicht vorgefunden. Einige Direktionen beriefen sich darauf, daß eine Ermittlung und Beurteilung der Kosten nicht vorgeschrieben sei, dies nicht zu ihren Aufgaben gehöre und zudem einen großen Aufwand erfordere, der in der Bemessung der Stellenleitung nicht enthalten sei.

Diese Auffassung überrascht. Sie läßt eine kostenbewußte Wirtschaftsführung vermissen.

Für einen Reinigungsbereich mit 559 Fahrzeugen und eine Drei-Bürstenwaschanlage wurde im Rahmen der Prüfung eine vereinfachte Nachschau-Wirtschaftlichkeitsrechnung für das Jahr 1980 aufgestellt. Sie ergab für die Außenreinigung je Fahrzeug und Jahr

Anlagekosten	85,02 DM
Personalkosten	68,40 DM
zusammen:	153,42 DM.

Fahrzeug- und Personalkosten für das Überführen der Fahrzeuge zur Reinigungsanlage sind darin nicht enthalten. Die Fahrzeuge dieser Dienststelle wurden im Durchschnitt achtmal gereinigt, so daß sich für eine Reinigung

Anlagekosten	10,63 DM
Personalkosten	8,55 DM
zusammen:	19,18 DM

ergeben. Diese Kosten liegen über denen für eine Fremdreinigung, die je nach Fahrzeugart zwischen 3,50 DM und 18,— DM schwanken.

Bei dem hohen Anteil an festen Kosten wird der Aufwand je Reinigung und damit auch der Vergleich zwischen Eigen- und Fremdreinigung von der Reinigungshäufigkeit stark beeinflußt. Bei 26 Reinigungen im Jahr — entsprechend der Vorgabe — ergäben sich bei unveränderten Anlage- und Personalkosten für eine Reinigung

Anlagekosten	3,27 DM
Personalkosten	2,63 DM
zusammen:	5,90 DM.

Dieser Wert kann durchaus mit den Kosten für eine Fremdreinigung konkurrieren. Die Planung des Bundesministers war also zunächst sachgerecht. Er hat es aber versäumt, Folgerungen zu ziehen, sobald sich ergab, daß in der Praxis weit weniger Reinigungen zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Betriebes ausreichten.

Bei Verminderung der Reinigungshäufigkeit entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes würden sich Entscheidungen zwischen Eigen- oder Fremdreinigung deutlich zur Fremdreinigung verlagern. Unter solchen Umständen ließen sich die Kosten der Fremdreinigung im Ergebnis weiter senken, da über eine größere Zahl von Fahrzeugen Verträge geschlossen werden könnten und die Unternehmer nach aller Erfahrung bereit wären, günstigere Preise anzubieten und auch die Innenreinigung zu übernehmen.

Der Bundesminister hat gegen die vereinfachte Kostenberechnung insbesondere eingewandt, sie orientiere sich zwangsläufig an den jeweils vorgefundenen Gegebenheiten und berücksichtige nicht die Betriebskosten und vor allem nicht die Überführungskosten (für das Kfz und für den Fahrer für Zuführung und Abholung sowie gegebenenfalls für Wartezeiten).

Der Bundesrechnungshof verkennt zwar nicht die begrenzte Aussagefähigkeit der vereinfachten Kostenrechnung. Für den in Rede stehenden Zweck erscheint sie jedoch ausreichend und schlüssig, zumal Personal- und Sachkosten für die Überführung des Fahrzeuges sowie Wartezeiten weder bei der Eigen- noch bei der Fremdreinigung berücksichtigt sind. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Anregung fest, für alle Reinigungsanlagen vereinfachte Nachschau-Wirtschaftlichkeitsrechnungen aufzustellen und das Ergebnis bei künftigen Entscheidungen über Investitionen und damit über Eigen- und Fremdreinigung zu verwenden. Im übrigen wären bei einer Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung selbstverständlich — gegebenenfalls für eine längere Übergangszeit — „Restkosten" aus der vorhandenen Personal- und Sachausstattung zu berücksichtigen. Auch wäre im Rahmen der Rationalisierungsschutzregelungen der Deutschen Bundespost sicherzustellen, daß soziale Härten für das betroffene Personal vermieden werden.

68 Neuordnung der Kraftfahrzeugunterhaltung

68.0

Die seit elf Jahren beabsichtigte „Neuordnung der Kraftfahrzeugunterhaltung" ist trotz erfolgreicher Erprobung der neuen Konzeption immer noch nicht eingeführt.

68.1

Gelegentlich der Prüfung des Reinigungsdienstes wurde erneut deutlich, daß auch die Organisation der Kraftfahrzeugunterhaltung nicht mehr den Anforderungen genügt (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 139).

Der Bundesminister bemüht sich zwar seit elf Jahren im Rahmen einer „Neuordnung der Kraftfahrzeugunterhaltung" darum, die auch ihm seit langem bekannten Mängel zu beseitigen, und zwar durch eine andere regionale Abgrenzung der Einzugs- und Zuständigkeitsbereiche der Instandhaltungsstellen und durch eine Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation, auf denen die Bereitstellung des Personals (Bemessung und Bewertung) sowie der Sachmittel (Kfz-Unterhaltungsanlagen und technische Einrichtungen) aufbauen.

Der Bundesminister hat seine neue Konzeption nach Überwindung großer verwaltungsinterner Schwierigkeiten auch in den Jahren 1979 bis 1981 im Bereich dreier Direktionen erproben lassen. Eine Entscheidung über die allgemeine Einführung hat er aber noch immer nicht getroffen, obwohl die Erprobung ein gutes Ergebnis gehabt hat.

68.2

Die Neuordnung duldet nunmehr keinen weiteren Aufschub, wenn nicht die Wirtschaftlichkeit des kraftfahrtechnischen Dienstes nachhaltig beeinträchtigt werden soll. Dabei muß der Bundesminister durch ausreichende Kontrollen sicherstellen, daß das Ziel der „Neuordnung" tatsächlich erreicht wird. Das Ergebnis der Prüfung der Reinigung von Dienstfahrzeugen hat deutlich gezeigt, daß die Herausgabe neuer Regelungen nicht ausreicht, um Verbesserungen insgesamt zu erreichen.

69 Planung von Vorhaben der Fernsprech-Ortsvermittlungstechnik

69.0

Bei der Planung von Vorhaben der Fernsprech-Ortsvermittlungstechnik traten zahlreiche Mängel auf, weil die Ämter die zentralen Vorgaben nicht genügend beachteten und die Fachaufsicht unzulänglich war.

69.1

An das öffentliche Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost waren Ende des Jahres 1981 mehr als 22 Mio. Fernsprech-Hauptanschlüsse angeschaltet, die durch rd. 6 000 Ortsvermittlungsstellen miteinander verbunden werden. Die noch andauernde Nachfrage nach Hauptanschlüssen macht es ständig notwendig, Vermittlungseinrichtungen zu erweitern, auszuwechseln, zu verlegen oder neu aufzubauen. Im Voranschlag für das Haushaltsjahr 1982 sind hierfür aufgrund eines Ausführungsprogramms 1 435 Mio. DM vorgesehen. Wie der Bedarf an solchen Änderungen rechtzeitig erkannt und gedeckt werden kann, ist in Arbeitsanweisungen und Technischen Anweisungen geregelt.

Auf Weisung des Bundesrechnungshofes haben die Vorprüfungsstellen aller Direktionen mit einer Ausnahme untersucht, wie die Vorhaben des Ausführungsprogramms 1982 geplant worden sind, soweit es sich um die Neueinrichtung, Erweiterung, Auswechselung oder Verlegung von Einrichtungen mit elektromechanischen Wählsystemen handelte. Die Stichprobe erfaßte 216 Vorhaben mit rd. 150 000 Beschaltungseinheiten und einem Finanzmittelbedarf von annähernd 107 Mio. DM, und zwar bei etwa der Hälfte aller Fernmeldeämter. Damit erstreckte sie sich auf knapp ein Zehntel des einschlägigen Teils des Ausführungsprogramms.

69.2

Das Prüfungsergebnis läßt erkennen, daß die intensiven Bemühungen des Bundesministers, die Planung von Vorhaben der Fernsprech-Ortsvermittlungstechnik zu verbessern, Erfolg gehabt haben. Dennoch sind 541 Beanstandungen getroffen worden, die sich insbesondere auf die Arbeitsschritte „Bedarfserkennung" und „Bemessung der Schaltglieder" bezogen. Etwa 25 v. H. der Beanstandungen sind aufgeklärt worden, allerdings zumeist erst durch nachgeschobene Begründungen, die bereits aus den Planungsunterlagen hätten zu ersehen sein müssen.

Die verbleibenden Mängel beruhten vornehmlich darauf, daß die Ämter nur unzureichend nach den zentralen Vorschriften verfahren.

Die Direktionen haben in ihren Stellungnahmen teilweise eingewendet, die Anweisungen seien vom Fernmeldetechnischen Zentralamt nicht im erforderlichen Umfang aktualisiert worden. Außerdem haben die Direktionen auf personelle Unzulänglichkeiten in den Planungsstellen verwiesen, insbesondere als Folge großer Personalfluktuation und der Notwendigkeit, Anfängerkräfte einzusetzen.

Im übrigen haben die Direktionen die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt und Planungsänderungen veranlaßt oder gutgeheißen. So haben die Ämter

- auf Vorräte zurückgegriffen, statt das Material — wie zunächst geplant — neu zu beschaffen,
- zu großzügig angesetzte Sachmittel reduziert und
- Vorhaben in das Ausführungsprogramm 1983 verschoben,

so daß mehr als 1 Mio. DM — das entspricht etwa 1 v. H. der für die geprüften Vorhaben geplanten Gesamtausgaben — im Ausführungsprogramm 1982 gespart werden konnten. Darüber hinaus sind weitere überhöhte Vorräte an Schaltgliedern, vornehmlich bei den Zwischenwahlstufen, festgestellt worden. Die Direktionen haben zugesagt, diese Vorräte bei künftigen Planungen zu berücksichtigen.

69.3

Die vorgefundenen Mängel sind nur in wenigen Fällen auf Unzulänglichkeiten der Arbeitsanweisungen und Technischen Anweisungen zurückzuführen. Wenn einzelne Schwachstellen beseitigt werden, dürfte das Vorschriftenwerk ausreichen. Es muß allerdings sichergestellt werden, daß es stets dem aktuellen Stand entspricht.

Zu beanstanden ist aber, daß die Ämter ohne ausreichenden Anlaß die allgemeinen Vorgaben außer acht gelassen haben, und daß die Direktionen dem nicht im Rahmen der Fachaufsicht entgegengetreten sind. Wenn wirtschaftliche Überlegungen es ausnahmsweise rechtfertigen, von allgemeinen Vorschriften oder von genehmigten Plänen abzuweichen, muß sichergestellt sein, daß die Abweichungen in den Unterlagen hinreichend begründet werden.

Der Fachaufsicht ist deshalb künftig größeres Gewicht beizumessen. Hierzu ist es notwendig, den Beteiligten die Einsicht in die Vorteile eines normierten Planungsverfahrens zu vermitteln. Außer der Weitergabe fachlichen Wissens sollten Fortbildungsmaßnahmen für Planungskräfte auch einer schärferen Ausprägung ihres Kostenbewußtseins dienen. Im übrigen ist eine verstärkte Fachaufsicht nicht nur von den Direktionen zu fordern, sondern auch von den Fachvorgesetzten der sachbearbeitenden Planer. Gerade beim Einsatz wenig eingearbeiteten Personals muß an die Führungsverantwortung der Stellenvorsteher und Abteilungsleiter der Ämter ein hoher Anspruch gestellt werden.

69.4

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Er hat zugesagt, Unzulänglichkeiten in den Arbeitsanweisungen und Technischen Anweisungen, die ihm teilweise bereits bekannt gewesen seien, mit Vorrang zu beseitigen. Mit diesen Arbeiten sei das Fernmeldetechnische Zentralamt inzwischen beauftragt worden. Auch habe er Maßnahmen eingeleitet, um den Personaleinsatz in den Planungsstellen zu verbessern und damit den bestehenden personellen Schwierigkeiten zu begegnen.

Außerdem hat der Bundesminister die Direktionen angewiesen, im Rahmen ihrer Fachaufsicht über die Fernmeldeämter auf die Einhaltung der Vorschriften hinzuwirken und die zuständigen Stellenvorsteher und Sachbearbeiter zu kostenbewußtem Handeln zu motivieren.

69.5

Künftige Prüfungen ähnlicher Art werden erweisen, ob die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen ausreichen, um die festgestellten Mängel weitgehend zu vermeiden.

70 Zeitverträge für Bauleistungen am Fernmeldeliniennetz

70.0

Viele Fernmeldeämter haben insbesondere beim Erstellen der Leistungsverzeichnisse für Zeitverträge, beim Werten der Angebote und beim Überwachen der Vertragsabwicklung noch mangelhaft gearbeitet. Gegenüber früheren Prüfungen war allerdings eine deutliche Besserung zu beobachten. Die verbliebenen Mängel beruhten im allgemeinen darauf, daß die Ämter die — inzwischen hinreichenden — zentralen Regelungen nicht genügend beachteten.

70.1

Bei der Deutschen Bundespost sind ständig viele kleine Baumaßnahmen am Fernmeldeliniennetz auszuführen. Diese Leistungen jeweils einzeln auszuschreiben, würde einen zu hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Damit aber auf den Wettbewerb nicht verzichtet werden muß, fassen die Fernmeldeämter die anstehenden Arbeiten (gegliedert in Teilleistungen mit den jeweils veranschlagten Mengen) jeweils für ein bestimmtes, geografisch abgegrenztes Arbeitsgebiet und für eine bestimmte Geltungsdauer zusammen und schließen darüber nach öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung „Zeitverträge" ab. Die Leistungen zu den einzelnen Baumaßnahmen, die zur Zeit des Vertragsabschlusses vielfach noch nicht bekannt sind, werden zur vorgesehenen Ausführungszeit auf der Grundlage der Zeitverträge von den Baubezirken abgerufen. Besonders überwacht werden soll, ob die Verträge über die vereinbarte Geltungsdauer hinweg möglichst kontinuierlich abgewickelt und dabei Leistungsumfang und Vertragssumme vereinbarungsgemäß eingehalten werden. Im Jahre 1981 wurden 4 418 Zeitverträge für Bauleistungen am Fernmeldeliniennetz mit einem Gesamt-Auftragswert von 729 Mio. DM vergeben.

Die Vorprüfungsstellen aller Direktionen mit einer Ausnahme haben auf Weisung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1981 Zeitverträge für Bauleistungen am Fernmeldeliniennetz geprüft. Die Prüfung sollte aufzeigen, ob beim Ermitteln des Leistungsumfanges, bei der Vergabe, beim Abruf der Bauleistungen und beim Überwachen der Abwicklung der Verträge ordnungsgemäß und wirtschaftlich verfahren wird.

Insgesamt 842 Zeitverträge, die in den Jahren 1979 bis 1981 vergeben worden waren, sind bei 48 Fernmeldeämtern in die Prüfung einbezogen worden. Der Gesamt-Auftragswert der geprüften Verträge beträgt schätzungsweise 140 Mio. DM. Es wurden Verträge über sämtliche Arten von Bauleistungen durch die Prüfung erfaßt, nämlich Zeitverträge über

— Tiefbauleistungen (383 Verträge),

— Montageleistungen (62 Verträge),

— Arbeiten an Endstelleneinrichtungen (119 Verträge),

— Arbeiten am oberirdischen Leitungsnetz (45 Verträge),

— Arbeiten an Endstelleneinrichtungen sowie am oberirdischen Leitungsnetz (153 Verträge),

— sonstige Leistungen (80 Verträge).

70.2

Bei 706 Zeitverträgen, das sind rd. 84 v. H. der geprüften Verträge, wurden Mängel festgestellt. Das Gewicht der insgesamt mehr als 2 800 in die Vorprüfungsbemerkungen aufgenommenen einzelnen Mängel ist allerdings sehr unterschiedlich. Auch sind die Vorprüfungsstellen sowohl beim Prüfen als auch beim Bewerten ihrer Feststellungen nicht immer völlig einheitlich verfahren. Dennoch geben die folgenden statistischen Ergebnisse wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der von den Dienststellen geleisteten Arbeit. Von den in Vorprüfungsbemerkungen erfaßten Mängel entfielen jeweils rd.

— 25 v. H. auf die Festlegung der erforderlichen Teilleistungen und Mengen,

— 6 v. H. auf die Veranschlagung der Auftragnehmerkosten,

— 1 v. H. auf die Art der Vergabe,

— 6 v. H. auf die Wertung der Angebote,

— 25 v. H. auf die übrigen Teilvorgänge der Vergabe,

— 8 v. H. auf Nachträge,

— 19 v. H. auf die Zeitvertragsüberwachung und

— 10 v. H. auf Sonstiges.

Die Direktionen haben die Feststellungen zum größten Teil anerkannt. Sie haben im allgemeinen — soweit notwendig und möglich — auch für Abhilfe gesorgt.

70.3

Bereits in den Jahren 1973 und 1974 hatte der Bundesrechnungshof — unterstützt durch die Vorprüfungsstellen — zahlreiche Zeitverträge für Bauleistungen am Fernmeldeliniennetz eingehend geprüft und darüber in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972, Drucksache 7/2709 Nr. 376 bis 380, berichtet. Gegenüber den damaligen Ergebnissen der Prüfung sind entscheidende Verbesserungen eingetreten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der Bundesminister im Jahre 1976 die einschlägige Fernmeldebauordnung unter Berück-

sichtigung der Anregungen des Bundesrechnungshofes neu herausgegeben hat.

Die Prüfung hat außerdem erkennen lassen, daß auch die sonstigen Bemühungen des Bundesministers um eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Vorbereitung und Abwicklung der Zeitverträge nicht ohne positive Wirkungen geblieben sind. Dies gilt insbesondere für die Steuerung des Wettbewerbs durch die Wahl der Vergabeart. Die Anwendung der Vergabeart wird in einer regelmäßig erstellten Statistik nachgewiesen. Durch Veröffentlichung der Ergebnisse aus dem Bundesgebiet wird ein unmittelbarer Vergleich des Verhaltens der Ämter möglich. Die öffentliche Ausschreibung ist inzwischen zur Regel geworden.

Erhebliche Mängel sind jedoch in den Bereichen festgestellt worden, für die ein Meldesystem, das das Geschehen transparenter macht, nicht ohne weiteres eingeführt werden kann, eine wirksame Fachaufsicht also nur durch unmittelbare Prüfung vor Ort möglich ist. So wird beim Festlegen der erforderlichen Teilleistungen und Mengen von vielen Ämtern nachlässig verfahren. Derartige Nachlässigkeit bereitet den Boden für spekulatives Verhalten der Bieter, die die Mengenrelationen aufmerksam beobachten. Die Folge sind vermeidbare finanzielle Nachteile für die Deutsche Bundespost. Außerdem läßt die Sorgfalt bei der Veranschlagung der Auftragnehmerkosten zu wünschen übrig. Dies hat nachteilige Folgen bei der Mittelbewirtschaftung sowie beim späteren Beurteilen der Preise im Zuge der Wertung der Angebote. Bei der Wertung wurden weitere Mängel festgestellt; in vielen Fällen war sie nicht vorgenommen oder nicht nachvollziehbar. Bei den übrigen Teilvorgängen der Vergabe gab es eine Vielzahl verschiedenartiger Beanstandungen. Als Anlaß ist beispielsweise zu nennen, daß die Vergabeentscheidung häufig nicht oder nicht ausreichend begründet worden war. Schließlich häufen sich die Mängel bei der Überwachung der Zeitverträge, die dadurch teilweise völlig unwirksam geworden ist.

70.4

Das Vorschriftenwerk ist im allgemeinen ausreichend. Die festgestellten Mängel beruhen im wesentlichen darauf, daß die zentralen Regelungen von den ausführenden Stellen vieler Ämter nicht beachtet werden. Die Ursache hierfür liegt nicht zuletzt in einer mangelhaften Einsicht der Beteiligten in den Sinn der Regelungen und in ungenügender Kenntnis der Folgen ihrer Nichtbeachtung. Außerdem mangelt es oft am sinnvollen Zusammenwirken der beteiligten Dienststellen, was sich besonders bei der Zeitvertragsüberwachung ungünstig auswirkt, weil das Überwachungssystem mehrere Aufgabenbereiche berührt. Die positiven Beispiele einiger Ämter zeigen jedoch, daß die Regelungen sinnvoll und anwendbar sind.

70.5

Der Bundesminister hat die Feststellungen anerkannt und darauf hingewiesen, daß sie sich im wesentlichen mit den Erkenntnissen aus seiner Fachaufsicht deckten. Diese Erkenntnisse habe er im Juli 1980 auch den Direktionen zugänglich gemacht mit der Auflage, ihrerseits die Fachaufsicht zu verstärken. Außerdem sollten die neuen Erkenntnisse durch vermehrte Dienstunterweisung und bei regionalen sowie zentralen Fortbildungsveranstaltungen weitergegeben werden. Die daraufhin eingeleiteten Maßnahmen hätten zwar bis zu der im Jahre 1981 von den Vorprüfungsstellen durchgeführten Prüfung noch nicht zum Tragen kommen können, sie würden aber in Zukunft ihre Wirkung nicht verfehlen. Darüber hinaus beabsichtige er, voraussichtlich im Herbst 1982 eine Rahmenregelung für die Fachaufsicht in der Linientechnik an die Direktionen herauszugeben.

70.6

Der Bundesminister wird sein Bemühen fortsetzen müssen, die Aufgabenerledigung weiter zu verbessern. Dabei muß eine wirksame Fachaufsicht einhergehen mit der Aufklärung des ausführenden Personals über Sinn und Zweck der Regelungen sowie über die Zusammenhänge und gegenseitigen Auswirkungen des Handelns in den einzelnen Teil-Aufgabenbereichen.

71 Monatliche Gebühren für Nebenstellenanlagen

71.0

In den Bestandsunterlagen über post- und teilnehmereigene Nebenstellenanlagen sind zahlreiche Unstimmigkeiten festgestellt worden, die sich zum kleineren Teil unmittelbar auf die Gebührenberechnung auswirken und im übrigen den Betriebsablauf erschweren.

71.1

Nebenstellenanlagen werden entweder von der Deutschen Bundespost vermietet (posteigene Anlagen) oder verkauft und gebührenpflichtig gewartet (teilnehmereigene Anlagen) oder aber von privaten Unternehmen vertrieben und gewartet (private Anlagen). Am 1. Januar 1981 waren 416 022 post- und teilnehmereigene und 665 361 private Nebenstellenanlagen — mit 1,44 Mio. bzw. 6,26 Mio. amtsberechtigten Nebenstellen — an das öffentliche Fernsprechnetz angeschlossen.

Die Vorprüfungsstellen von neun Direktionen haben im Jahre 1981 auf Weisung des Bundesrechnungshofes die monatlichen Gebühren für post- und teilnehmereigene Nebenstellenanlagen bei insgesamt 20 Fernmeldeämtern geprüft. Dabei sind für 613 zufallsorientiert aus den Kundenkarteien der Technischen Vertriebsberatung ausgewählte Nebenstellenanlagen die Bestandsunterlagen bei verschiedenen Dienststellen des jeweiligen Amtes mit denen der

Fernmelderechnungsstelle verglichen worden, und zwar hinsichtlich Ausstattung der Anlagen sowie angeschalteter Teilnehmereinrichtungen.

71.2

Die Prüfung hat 427 Beanstandungen mit Auswirkungen auf die Gebühren ergeben. Systematische Fehler waren nicht erkennbar; es handelt sich vielmehr überwiegend um einzelne, in keinem besonderen Zusammenhang stehende Irrtümer. Die Feststellungen hatten insgesamt Erstattungen in Höhe von rd. 18 000 DM und Nacherhebungen von rd. 17 000 DM zur Folge; Ansprüche der Deutschen Bundespost in Höhe von rd. 5 000 DM waren verjährt. Nach Richtigstellung der Unterlagen werden künftig monatlich 800 DM mehr und 400 DM weniger an Gebühren eingenommen werden. 85 v. H. der Mängel betreffen den Bereich der angeschalteten Teilnehmereinrichtungen und nur 15 v. H. den der Ausstattung der Nebenstellenanlagen.

Außerdem wurden in den zur Prüfung herangezogenen Unterlagen (Kundenkartei, Störungskartei, Unterhaltungskartei) erhebliche Unstimmigkeiten festgestellt, die zwar in keinem direkten Zusammenhang mit der Gebührenerhebung stehen und sich deswegen nicht unmittelbar finanziell auswirken, die aber zu beträchtlichen betrieblichen Erschwernissen führen können. So betrug die Mängelrate bei den Eintragungen für Fernsprechapparate 6 v. H., für Zusatzeinrichtungen 15 v. H. und für Ergänzungsausstattungen 20 v. H. der jeweils in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen.

Die Direktionen haben die Prüfungsfeststellungen im allgemeinen anerkannt und hinsichtlich der Gebührenerhebung das Erforderliche veranlaßt. Sie haben jedoch auch auf die Schwierigkeiten des Massenbetriebs und kaum vermeidbare Arbeitsfehler besonders von Anfängerkräften hingewiesen.

71.3

Die infolge der festgestellten Mängel aufgelaufenen Gebührenrückstände und -überzahlungen in Höhe von 40 000 DM und die künftigen monatlichen Auswirkungen in Höhe von 1 200 DM liegen wahrscheinlich (es ist nur eine grobe Abschätzung möglich) unter 0,1 v. H. der insgesamt für die untersuchten Anlagen zu erhebenden Gebühren. Zwar hat jeder Teilnehmer Anspruch auf eine korrekte Gebührenberechnung. Im Massenbetrieb des Fernmelderechnungsdienstes können aber fehlerhafte Gebührenansätze nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, ohne den Aufwand in eine unvertretbare Höhe zu schrauben. Vor diesem Hintergrund kann das Prüfungsergebnis hinsichtlich der Mängel mit finanziellen Auswirkungen — abgesehen von Einzelfällen — als noch zufriedenstellend bezeichnet werden.

Der Umfang der Mängel in den nicht gebührenrelevanten Unterlagen erscheint dagegen auch unter Berücksichtigung der von den Direktionen vorgetragenen Gründe zu hoch. Beispielsweise muß wegen der zunehmenden Typenvielfalt bei Fernsprechapparaten künftig mit zusätzlichen Fahrten der Entstörer gerechnet werden, wenn die Angaben zum Apparatebestand auf den Störungskarten unvollständig oder fehlerhaft sind. Das Ausmaß der Mängel wird sich außer durch eine Intensivierung der Fachaufsicht auch dadurch einschränken lassen, daß die Zahl der Bestandsdaten, die in die Karteien aufgenommen werden, auf das betrieblich unverzichtbare Maß verringert wird.

71.4

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme betont, daß er die Verringerung der Fehlerquote bei Bearbeiten von Anträgen und Bauaufträgen für post- und teilnehmereigene Nebenstellenanlagen für sehr wichtig halte. Er erwarte von einer im Jahre 1980 vorgenommenen organisatorischen Änderung, mit der die entsprechenden Aufgaben nunmehr den Mitarbeitern der Technischen Vertriebsberatung übertragen wurden, bereits eine Besserung. Außerdem wolle er die Direktionen anweisen, dieser Angelegenheit bei der Fachaufsicht besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Ferner hat der Bundesminister bestätigt, daß er die Auffassung des Bundesrechnungshofes zum Inhalt der Karteien teile. Es sei vorgesehen, auf die Unterhaltungskartei künftig zu verzichten und statt dessen Doppel anderer Unterlagen zu verwenden.

71.5

Die Auswirkungen der vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen bleiben abzuwarten.

72 Heimtelefonanlagen

72.0

Bei der Einführung der Heimtelefonanlagen ist der Bundesminister von einer zu hohen Nachfrage ausgegangen. Die Folge waren überhöhte Lagerbestände und vermeidbare Kosten.

72.1

Durch die 15. Verordnung zur Änderung der Fernmeldeordnung wurden mit Wirkung vom 1. September 1980 die Heimtelefonanlagen eingeführt. Sie werden als posteigene oder als private Teilnehmereinrichtungen bereitgestellt.

Der Bundesminister hat den Erstbedarf aufgrund einer Marktuntersuchung vom Jahre 1978/79 festgelegt. Diese Untersuchung weist aus, daß rd. 340 000 interessierte Kunden vorhanden sind. Zur Deckung des Erstbedarfs an posteigenen Anlagen für 18 Monate hat der Bundesminister durch das Fernmeldetechnische Zentralamt im Mai 1980 Aufträge über

die Lieferung von 130 000 Heimtelefonanlagen erteilen lassen. Das entspricht rd. 38 v. H. der nach dem Untersuchungsergebnis insgesamt von der Deutschen Bundespost und den Fernmeldefirmen bereitzustellenden Anlagen. Sie sollten zwischen August 1980 und März 1982 an die Fernmeldezeugämter geliefert werden.

Die Fernmeldeämter, die die Anlagen anschließen, haben jedoch von Dezember 1980 bis Juli 1981 nur durchschnittlich 2 300 Stück je Monat abgerufen. Dadurch entstand bei den Fernmeldezeugämtern bis zum Juli 1981 ein Vorrat von mehr als 30 000 Stück im Wert von rd. 20 Mio. DM.

72.2

Der Bundesminister erkannte diese Entwicklung frühzeitig. Er veranlaßte die zeitliche Streckung der Lieferfristen, leitete mit großem Aufwand umfangreiche zentrale und dezentrale Werbemaßnahmen ein und bestellte im Mai 1981 zur Koordinierung einen Sonderbeauftragten (Produktmanager). Dadurch gelang es, den Absatz im zweiten Halbjahr 1981 auf monatlich rd. 4 000 Heimtelefonanlagen zu steigern. Dennoch wuchsen die Lagervorräte weiter an, und zwar auf mehr als 40 000 Stück Ende Dezember 1981; bei Einhaltung des ursprünglichen Lieferplanes wären es sogar mehr als 70 000 Stück gewesen.

Insgesamt wurde die vom Bundesminister zunächst prognostizierte Absatzmenge im ersten Halbjahr 1981 nur zu 33 v. H. und im zweiten Halbjahr 1981 trotz der intensiven Werbemaßnahmen nur zu knapp 60 v. H. erreicht. Die überplanmäßigen Vorräte verursachen erhebliche Zinsverluste. Hinzukommen die Kosten für Werbemaßnahmen, die über das übliche Maß an Werbung für Fernmeldeeinrichtungen hinausgehen. Das Strecken der Lieferfristen verlangsamt zwar das weitere Anwachsen der Vorräte. Mit dem Abbau der Bestände kann aber wegen der noch ausstehenden Lieferungen nicht vor Ende des Jahres 1982 gerechnet werden.

72.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß sich „nach Auftragserteilung die wirtschaftliche Entwicklung rapide verschlechtert“ habe und die privaten Haushalte seit zwei bis drei Jahren erhebliche Realeinkommenseinbußen hätten hinnehmen müssen. Außerdem hätte eine zu niedrige Schätzung des Erstbedarfs zu Versorgungsengpässen und damit zu „massiven Teilnehmerbeschwerden“ führen sowie „Zündstoff für Angriffe auf das Monopol der Deutschen Bundespost“ liefern können.

72.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Erstbedarfs für neu einzuführende Teilnehmereinrichtungen. Er übersieht auch nicht die Einflüsse der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre. Diese hätten allerdings zu einer Überprüfung der Prognose aus den Jahren 1978/79 vor der Auftragsvergabe im Mai 1980 führen müssen.

Die Deutsche Bundespost tritt bei Heimtelefonanlagen neben den Fernmeldefirmen nur als Mitanbieter auf, darum geht der Hinweis auf mögliche Angriffe auf das Fernmeldemonopol fehl. Bei der Festlegung des Erstbedarfs wäre deshalb ein vorsichtigeres Vorgehen des Bundesministers möglich und angemessen gewesen, um finanzielle Nachteile zu vermeiden. Eine zu geringe Auftragsmenge hätte allenfalls den Marktanteil der Deutschen Bundespost verringert.

73 Personalentwicklung

73.0

Die bereits in den vergangenen Jahren erhobenen Bedenken gegen die Personalentwicklung wurden durch weitere Untersuchungen bestätigt.

73.1 Berichtsjahr

Das Berichtsjahr ist gekennzeichnet von einem weiteren Personalzuwachs. So hat die Zahl der Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt 1980 um 5 522 Kräfte gleich 1,25 v. H. gegenüber dem Vorjahr zugenommen; die Zahl der Nachwuchskräfte ist um 455 Kräfte oder 1,64 v. H. angestiegen. Die Nachwuchskräfte für den einfachen Postdienst (3 681 Kräfte) sind im Jahre 1980 erstmals als Auszubildende zur Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis für einen anerkannten Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz und nicht mehr als Postjungboten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis eingestellt worden.

Der Personalzuwachs bewegt sich im Rahmen der Ansätze des Voranschlags. Den Arbeitskräfteansätzen haben für die Ämter des Post- und des Fernmeldewesens die entsprechenden Rechenergebnisse aus dem Personalsystem „Personalveränderungsquote“ zugrunde gelegen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979, Drucksache 9/978 Nr. 78).

Im einzelnen ist bei den Arbeitskräften folgende Entwicklung gegenüber dem Vorjahr eingetreten:

	absolut	in v. H.	Verkehrsentwicklung in v. H.
Ämter des Postwesens ...	+1552	*+0,58*	*+0,7*
Ämter des Fernmeldewesens ...	+3568	*+2,32*	*+8,4*
Mittelbehörden und Ministerium ...	+ 402	*+1,73*	—
insgesamt ...	+5522	*+1,25*	*+5,4*

73.2 Vorausschau

Die Zahl der Arbeitskräfte ist im Jahre 1981 um 7 876 Kräfte (1,75 v. H.) im Jahresdurchschnitt angewachsen; die Zahl der Nachwuchskräfte hat sich um 712 Kräfte (2,53 v. H.) weiter erhöht.

Die Zahl der Beschäftigten bei der Deutschen Bundespost wird auch im Jahre 1982 ansteigen. Der Voranschlag weist eine Personalzunahme um durchschnittlich 6 000 Arbeitskräfte und 2 230 Nachwuchskräfte aus.

73.3 Folgerung

Der Bundesrechnungshof hält seine in den vergangenen Jahren wiederholt geäußerten Bedenken gegen die allein auf den Personalbemessungssystemen der Deutschen Bundespost beruhende Kräftevermehrung aufrecht (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124 Nr. 219; Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 142; Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979, Drucksache 9/978 Nr. 78). Er sieht sich in seiner Auffassung, daß das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Personalwirtschaft nicht immer hinlänglich befolgt wird, durch weitere Untersuchungsergebnisse über Personalbemessungssysteme im Post- und Fernmeldewesen (vgl. Nr. 74), über die Einschränkung von Nachtarbeit (vgl. Nr. 75), über Regelungen für Überzeitarbeit (vgl. Nr. 76) sowie über den zum Teil überhöhten Personaleinsatz bei dem Briefdienst in der „Fläche“ (vgl. Nr. 64) erneut bestätigt. Der Bundesminister hat Ende 1981 im Zusammenhang mit dem Personalhaushalt 1982 Verfügungen erlassen, die eine Begrenzung der Personalzugänge erwarten lassen. Der Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen bleibt abzuwarten. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Entwicklung beobachten.

74 Personalbemessungssysteme im Post- und Fernmeldewesen

74.0

Die Personalbemessungssysteme enthalten schwerwiegende Mängel, die zu überhöhten Personalanforderungen führen. Insbesondere ist die Höhe pauschaler Zuschläge und die mangelnde Anpassung der Bemessungswerte an veränderte Arbeitsabläufe und Technologien zu beanstanden.

74.1

Die Deutsche Bundespost ermittelt den Personalbedarf weitgehend mit Hilfe von zentralen Bemessungsvorgaben, die von den Ämtern anzuwenden sind. Für die Berechnung entsprechender Bemessungswerte werden Untersuchungen nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten bei Betriebsdienststellen durchgeführt, die in der Regel nach Zahl, Art, Größe und gegebenenfalls geografischer Lage so ausgewählt werden sollen, daß ein repräsentatives Bild zu erwarten ist und unterschiedliche Arbeitsstrukturen erkennbar werden. Die Untersuchungsergebnisse werden anschließend überwiegend mit Hilfe mathematisch-statistischer Berechnungen ausgewertet, auf Einflußgrößen (Bezugseinheiten) verdichtet und in der Form von Tätigkeitszeit je Arbeitsmenge dargestellt. Diese Tätigkeitszeiten werden um Zuschläge für sachliche Verteilzeit allgemeiner Art (3 v. H.), für die Erledigung persönlicher Bedürfnisse (5 v. H.) und für Erholungszeiten (zwischen 7 und 12 v. H.) erhöht. Zusätzlich werden daneben häufig pauschale Zuschläge bzw. Abschläge aus den verschiedensten Gründen in unterschiedlicher Höhe festgesetzt. Das Ergebnis wird für jeden Bemessungsbereich in einem Erhebungsbogen als Ermittlungs- und Rechenvorschrift für die Anwendung bei den Ämtern zusammengefaßt.

Maßgebend für die Höhe der Bemessungswerte sind die Aufgaben, die aufbau- und ablauforganisatorischen Gegebenheiten und die Anforderungen hinsichtlich der Güte des Dienstleistungsangebots. Diese Faktoren kann der Bundesminister beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof hat Personalbemessungssysteme für 33 ausgewählte Bemessungsbereiche des Post- und Fernmeldewesens hinsichtlich

- der Festsetzung von pauschalen Zuschlägen bzw. Abschlägen und
- der Aktualität der Bemessungsunterlagen

geprüft. Den Untersuchungen hat ein Volumen von rd. 176 300 Personaleinheiten zugrunde gelegen, von denen rd. 67 000 auf das Postwesen, rd. 107 700 auf das Fernmeldewesen und rd. 1 600 auf die Mittelbehörden entfallen.

Die Prüfung hat folgendes ergeben:

74.2 Mängel der Dokumentation im Postwesen

Im Gegensatz zum Fernmeldewesen ist die Erstellung der Bemessungsvorschriften im Postwesen regelmäßig nicht oder nur unvollständig nachvollziehbar, weil die Dokumentation der Bemessungsarbeiten und -ergebnisse erhebliche Mängel aufweist oder völlig fehlt. Dies führt dazu, daß die Deutsche Bundespost in vielen Fällen die Methoden und Grundlagen für die Ermittlung der zentralen Bemessungsvorgaben nicht ausreichend darstellen und erläutern kann. Dieser Mangel wirkt sich bei der Aktualisierung der Bemessungssysteme erheblich aus. Ständiger Wandel in den betrieblichen Verhältnissen durch Änderung der technischen Einrichtungen, der Aufgaben und der organisatorischen Gegebenheiten verlangt nämlich eine ständige Überprüfung der Bemessungsvorschriften. Voraussetzung hierfür ist eine geordnete und vollständige Dokumentation der Bemessungsarbeiten und -ergebnisse. Der im Postwesen festgestellte Zustand birgt die Gefahr in sich, daß Bemessungsvorgaben nicht rechtzeitig überarbeitet werden und daß sich Rationalisierungsmaßnahmen im personellen Bereich

erst verspätet auswirken. Es sollte deshalb auch im Postwesen auf eine geordnete und vollständige Dokumentation geachtet werden.

74.3 Unterschiedliche Aufbauorganisation im Post- und Fernmeldewesen

Die Aufbauorganisation für die Erstellung von Bemessungssystemen weicht im Postwesen erheblich von der im Fernmeldewesen ab. Die unterschiedlichen Regelungen sind nicht gerechtfertigt. Eine Zentralisierung der Aufgaben wie im Fernmeldewesen erscheint auch für das Postwesen zweckmäßig. Die Koordinierung und Steuerung der Bemessungsarbeiten mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Methoden bei der Vielzahl der Bemessungsbereiche wird dadurch erleichtert. Auch um die Bemessungssysteme auf dem neuesten Stand zu halten (Bestandspflege), ist es notwendig, diese Aufgaben nur einer Stelle zuzuordnen. In Angleichung an die organisatorischen Regelungen im Fernmeldewesen sollte deshalb dem Posttechnischen Zentralamt die zentrale Koordinierung, Beratung und Steuerung der Arbeitsgruppen für Bemessungsvorhaben sowie die Bestandspflege aller Bemessungsvorschriften im Postwesen übertragen werden. Die haushaltsmäßigen und organisatorischen Voraussetzungen hierfür sind bereits durch die Umorganisation des Posttechnischen Zentralamtes im Jahre 1980 geschaffen worden.

74.4 Erhebliche Zahl von pauschalen Zuschlägen bzw. Abschlägen

Bei den geprüften Bemessungsbereichen ist eine Vielzahl unterschiedlicher pauschaler Zuschläge bzw. Abschläge festgestellt worden. Wegen der mangelhaften Dokumentation im Postwesen beziehen sich die Feststellungen hauptsächlich auf das Fernmeldewesen. Die Erkenntnisse über die Methoden zur Einbeziehung von pauschalen Zuschlägen in die Bemessungsvorschriften im Fernmeldewesen und ihre Entwicklung in den letzten Jahren lassen aber entsprechende Ansätze auch im Postwesen vermuten.

Die Art der pauschalen Zuschläge bzw. Abschläge ist sehr vielfältig und in den Bemessungssystemen unterschiedlich. In einzelnen Bemessungsbereichen sind gleichzeitig mehrere Zuschläge bzw. Abschläge angesetzt. Am häufigsten werden Dienst- bzw. Betriebsgütezuschläge gewährt, die sich personalwirtschaftlich am stärksten auswirken. Darüber hinaus gibt es Zuschläge in der Form von Nebenzeiten für Pausen, die auf die Arbeitszeit anzurechnen sind. Auch sie bestimmen eine nicht unerhebliche Menge an Personalposten. Neben weiteren Zuschlägen z. B. für über das übliche Maß hinausgehende zusätzliche Erholungszeiten, für die in den letzten zwölf Monaten erstmals eingesetzten Kräfte und für Marketingaufgaben sind auch noch Sonderzuschläge nach Abschluß der Bemessungsarbeiten und pauschale Abschläge zur Anpassung der Bemessungssysteme an die betriebliche Entwicklung festgestellt worden.

Die pauschalen Sonderzuschläge bewirken einen Personalmehrbedarf, während die pauschalen Abschläge einen Minderbedarf zur Folge haben, der aber nur dann sachgerecht ist, wenn die Abschläge auch im erforderlichen Umfang festgesetzt werden.

Die pauschalen Zuschläge sind in die jeweiligen Bemessungsvorschriften unterschiedlich eingebracht. Zum Teil sind sie offen ausgewiesen. Sie sind aber auch in Bemessungswerte integriert, so daß sie als Zuschläge nicht mehr erkennbar sind. Die Bezeichnung der Zuschläge gibt in manchen Fällen ihren Anlaß nicht korrekt wieder. So sind bei den Bemessungsbereichen Fernsprechferndienst, Fernsprechauskunft, Telegrammaufnahme und -übermittlung in den Dienstgütezuschlägen Ansätze für auf die Arbeitszeit anzurechnende Pausen enthalten. Auch sind Verstöße gegen die Arbeitszeitverordnung, wie sie z. B. im Bemessungsbereich Fernsprechauskunft vorliegen, nicht unmittelbar aus den Bemessungsvorschriften erkennbar.

Die festgestellten Zuschläge verschiedenster Art führen in einzelnen Bemessungsbereichen wegen ihrer kumulativen Gewährung zu einer erheblich verminderten durchschnittlichen Auslastung der Kräfte. Im Bereich Fernsprechauskunft beläuft sich z. B. die wöchentliche effektive Tätigkeitszeit bei einzelnen Aufgabenträgern im Durchschnitt lediglich auf 24 Stunden. Dabei ist in mehreren Bemessungsbereichen die Anwesenheitspflicht in der Dienststelle für bestimmte Teile der Arbeitszeit bis zu einer Stunde je Woche aufgehoben. Die pauschalen Zuschläge und die zu gering festgesetzten Abschläge bewirken allein in den untersuchten Bemessungsbereichen für das Fernmeldewesen und die Mittelbehörden im Jahre 1980 einen Personalbedarf in Höhe von mindestens 8 800 Personaleinheiten (rd. 8 v. H.). Mit wachsendem Verkehrsaufkommen erhöht sich dieser Personalbedarf entsprechend, sofern Neubemessungen vorgenommen werden.

Die Feststellungen in vielen Bemessungsbereichen des Fernmeldewesens weisen auf eine besonders großzügige Gestaltung der Bemessungsvorgaben hin. Sie verstoßen in Teilen gegen Bestimmungen der Arbeitszeitverordnung, sind mit den Zielen und Aufgaben der Personalbemessung nicht vereinbar, basieren auf unzulänglichen Informationen und entbehren der betriebswirtschaftlichen Absicherung. Die pauschalen Zuschläge sind geeignet, die wissenschaftliche Fundierung der Personalbemessung in Frage zu stellen. Mit großem Aufwand und mit Sorgfalt ermittelte Bemessungswerte werden durch grobe, ungerechtfertigte Eingriffe verändert. Die Ergebnisse der Personalbemessung in den untersuchten Bereichen können allein aus diesen Gründen weder als mathematisch-statistisch und arbeitswissenschaftlich abgesichert noch als betrieblich erforderlich angesehen werden.

Die in einzelnen Bemessungsbereichen festgestellten pauschalen Abschläge zur Anpassung der Bemessungsvorgaben an geänderte betriebliche Verhältnisse sind dem Grunde nach gerechtfertigt. Sie sind als Übergangsmaßnahme zweckmäßig, um einen weiteren unangemessenen Anstieg des Perso-

nalbedarfs zu verhindern. Sie sind geeignet, die Zeit bis zum Abschluß der vollständigen Überarbeitung der Bemessungsvorschriften zu überbrücken.

Die Höhe der verfügten Abschläge kann jedoch nicht befriedigen. So hätten die Ergebnisse der Untersuchungen der Deutschen Bundespost in den Bemessungsbereichen Fernsprechentstörung und Unterhaltung von Fernsprechvermittlungsstellen Abschläge erfordert, die zusammen einen zusätzlichen Personalminderbedarf in Höhe von etwa 1 800 Personaleinheiten ergeben. Die Verfahren, mit denen die Abschläge vermindert wurden, sind nicht vertretbar.

74.5 Mangelnde Aktualität der Bemessungsvorgaben

Von besonderer Bedeutung für die Personalbemessung ist die Aktualität der Bemessungsvorschriften. Die betrieblichen Verhältnisse sind ständigen Veränderungen durch Rationalisierungsmaßnahmen und durch Änderungen in den organisatorischen Gegebenheiten sowie in den Aufgaben unterworfen. Der Zeitbedarf für die Erledigung der Aufgaben in den Dienststellen ändert sich dadurch ebenfalls. Die Bemessungsvorgaben müssen deshalb laufend den betrieblichen Verhältnissen angepaßt werden.

Die Maßnahmen des Bundesministers zur Anpassung der Bemessungssysteme an die veränderten betrieblichen Verhältnisse sind nicht ausreichend. So sind bei einigen Bemessungsbereichen zwar die Auswirkungen von Veränderungen im Betriebsgeschehen aufgrund von Untersuchungen der Deutschen Bundespost bekannt gewesen, Übergangsmaßnahmen aber unterlassen oder relativ spät ergriffen worden. In anderen Fällen lagen dem Bundesminister neue Bemessungssysteme zum Teil schon längere Zeit zur Genehmigung vor, ohne daß über ihre Einführung entschieden wurde. Eine verzögerte Einführung neuer Bemessungswerte ist oft in solchen Fällen festzustellen, in denen eine erhebliche Verminderung des Personalbedarfs zu erwarten war. Bei den in die Prüfung einbezogenen Bemessungsbereichen des Fernmeldewesens wären im Jahre 1980 allein mindestens 8 000 Personaleinheiten (mehr als 7 v. H.) einzusparen gewesen, wenn die Bemessungsvorgaben den betrieblichen Verhältnissen angepaßt worden wären.

Wegen dieser Größenordnungen muß der Bestandspflege der Bemessungssysteme höhere Priorität als bisher beigemessen werden. Es sind alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu treffen, die rechtzeitig einen unangemessenen Personaleinsatz verhindern. Durch stichprobenartige Untersuchungen und darauf aufbauende Prognosen könnten Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und durch globale Übergangsmaßnahmen begrenzt werden, bis neue Bemessungsvorgaben ermittelt sind. Außerdem sollte die Überarbeitung von Bemessungssystemen beschleunigt werden. Dabei muß vor allem zwischen der Genauigkeit der Bemessungsvorgaben und dem erforderlichen Zeitaufwand für die Ermittlung sowie der Notwendigkeit einer möglichst schnellen Anpassung abgewogen werden. Bei diesem Zielkonflikt darf der Anspruch einer wissenschaftlichen Absicherung der Bemessungsergebnisse nicht überbewertet werden und zu einer Verzögerung der Aktualisierung führen, zumal systemfremde Kompromisse und unternehmenspolitische Entscheidungen die Ergebnisse stark beeinflussen.

Eine mathematisch-statistische und arbeitswissenschaftliche Absicherung der Bemessungsergebnisse hat die Deutsche Bundespost bisher ohnehin nicht erreicht. Sie wird auch in der angestrebten und beanspruchten Form bei den gegebenen Verhältnissen kaum erreichbar sein.

74.6 Gesamtwürdigung

Die Anwendung der untersuchten Bemessungsvorgaben führt zu einem ungerechtfertigten Personalbedarf. Die Ergebnisse der Personalbemessung sind deshalb als Grundlage für die personalwirtschaftlichen Ansätze (Verfahren „Personalveränderungsquote" — vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979, Drucksache 9/978 Nr. 78) nur eingeschränkt verwendbar. Sie können lediglich als Orientierungsgröße für haushaltsmäßige und personalwirtschaftliche Entscheidungen dienen. Eine frühzeitige Verminderung der Ansätze ist vor allem dann angebracht, wenn allgemeine Erkenntnisse über Veränderungen in den betrieblichen Verhältnissen einen Rückgang des Personalbedarfs erwarten lassen.

Auch der Bundesminister hält eine schnelle Aktualisierung der Bemessungsvorgaben für notwendig. Er verweist aber darauf, daß er wegen des Umfangs der Änderungsarbeiten, der verfügbaren Personalkapazität und der erwarteten Auswirkungen von erforderlichen Anpassungen Prioritäten setzen muß. Neben der allgemeinen Beschleunigung der Überarbeitung von Bemessungsvorgaben habe er inzwischen in einer Vielzahl von Fällen bereits bedarfsbegrenzende Maßnahmen durch pauschale Abschläge, vorläufige Bemessungsregelungen und durch Festschreibungen von Personalbedarf und/oder -bestand angeordnet.

Die insbesondere in den Bemessungsvorgaben für das Fernmeldewesen angesetzten Dienst- und Betriebsgütezuschläge für Sofortarbeit bzw. schwankendes Arbeitsangebot sind nach Auffassung des Bundesministers jedenfalls dem Grunde nach gerechtfertigt. Hinsichtlich ihrer Höhe räumt er dagegen ein, daß sie im Hinblick auf die Notwendigkeit, den Personalbedarf zu konsolidieren, überprüfungsbedürftig seien. Im Vorgriff auf die dadurch zu erwartende Reduzierung des Personalbedarfs habe er nunmehr den Personalbedarf und -bestand in mehreren Bemessungsbereichen festgeschrieben. Bis Ende des Jahres 1982 beabsichtige er, für diese Bemessungsbereiche neue Vorgaben mit dem Ziel einer Bedarfsabsenkung herauszugeben. Deshalb habe er auch den u. a. von den Ämtern nach den Bemessungsvorschriften und mit dem Verfahren der Personalveränderungsquote ermittelten Personalmehrbedarf in Höhe von rd. 14 000 Arbeitskräften für den Haushaltsvoranschlag 1982 nicht weiterverfolgt. Schließlich habe er wegen der Mängel in der Bedarfsermittlung und wegen des wirtschaftlichen

Umfeldes einen zusätzlichen Ansatz von 6 000 Kräften für vertretbar gehalten (vgl. Nr. 73).

Die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen und die weiteren Vorhaben des Bundesministers sind geeignet, die Auswirkungen der aufgezeigten Mängel vorübergehend einzuschränken. Da die Ursachen aber in systembedingten Schwachstellen der Bemessungsvorgaben liegen, können einmalige Maßnahmen auf die Dauer keine Abhilfe schaffen. Vielmehr ist eine laufende Steuerung der Ermittlung des Personalbedarfs entsprechend den betrieblichen Gegebenheiten erforderlich. Dies setzt u. a. eine ständige Überprüfung der zentralen Bemessungsvorgaben auf ihre Aktualität und unverzügliche Anpassung voraus. Wenn der Bundesminister Dienst- und Betriebsgütezuschläge in einzelnen Bemessungsbereichen zur Gewährleistung einer bestimmten Leistungsgüte für notwendig hält, müssen diese durch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen begründet und in den Bemessungsunterlagen offen ausgewiesen sein.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Personalbemessungssysteme und den daraus resultierenden Personalbedarf der Deutschen Bundespost weiter beobachten.

75 Notwendigkeit des Personaleinsatzes in der Zeit von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr

75.0

Die Zahl der Nachtschichten kann deutlich gesenkt werden, wenn die technischen, organisatorischen und personalwirtschaftlichen Möglichkeiten der Ämter besser genutzt werden.

75.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1981 bei 16 Postämtern und 44 Fernmeldeämtern geprüft, ob die organisatorischen, technischen und personalwirtschaftlichen Möglichkeiten, den Nachtdienst (20.00 Uhr bis 6.00 Uhr) auf ein Mindestmaß zu beschränken, ausreichend genutzt werden. Untersuchungsergebnisse des Bundesministers über den Umfang der bei der Deutschen Bundespost notwendigen Nachtarbeit lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor; die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe „Schichtdienst" hat in ihrer im Jahre 1979 abgeschlossenen Untersuchung diese Frage nicht behandelt. Da Schichtdienst und Nachtarbeit große gesundheitliche und soziale Belastungen des betroffenen Personals mit sich bringen, sollte der Bundesminister diese Arbeitsformen soweit wie möglich einschränken.

75.2 Personaleinsatz bei Ämtern des Postwesens

Im Bereich des Postwesens ist die Prüfung in den Bemessungsbereichen Postfachverteilung, Briefeingangsverteilung und Stadtpostverteilung durchgeführt worden. Die Prüfung sollte Aufschluß darüber geben, ob und in welchem Umfang Verlagerungen von Nachtarbeit in Früh- oder Spätschichten und gegebenenfalls in Tagesschichten möglich sind. Dabei sind die für die Dienstgüte im Briefdienst zur Zeit geltenden Qualitätsvorgaben zugrunde gelegt worden.

Für die Beurteilung des Kräfteeinsatzes und für die Entwicklung von Vorschlägen zum Abbau von Nachtdiensten wurden die Mittel der „konstruktiven Dienstplangestaltung" angewendet. Die Arbeitsmengen der einzelnen Verkehrsströme sind während eines ausgewählten 24-Stunden-Erhebungszeitraums stundenweise erfaßt und in Zeitbedarf umgesetzt worden. Die vergleichende Gegenüberstellung dieser Daten mit denen der bestehenden Kräfteeinsatzregelung ermöglichte es, den Umfang und die zeitliche Lage von Arbeitsrückständen (Personalunterbestand) und von Leerzeiten (Personalüberbestand) zu ermitteln und daraus unter Berücksichtigung der Prüfungsvorgabe „Minimierung der Nachtarbeitsstunden" Soll-Regelungen für den Personaleinsatz zu entwickeln.

Nur bei einem Postamt bestand kein Anlaß, Änderungen des bestehenden Kräfteeinsatzes vorzuschlagen. Bei allen anderen Dienststellen hat die Prüfung ergeben, daß der Personaleinsatz dem unterschiedlichen Arbeitsanfall nur unzureichend angepaßt, insbesondere die Zahl der zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr angesetzten Arbeitsstunden nicht auf das notwendige Maß beschränkt war. Im einzelnen sind folgende Feststellungen getroffen worden:

— Mit einem Anteil von durchschnittlich 52,3 v. H. der Arbeitszeit an den in die Untersuchung einbezogenen Bereichen sind die zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr angesetzten Arbeitsstunden teilweise erheblich überhöht. Besonders unwirtschaftlich wirkt sich dieser Personaleinsatz an verkehrsschwachen Tagen aus, an denen dann zur Vermeidung von Leerzeilen während der kostenaufwendigen Nachtschichten auch Massendrucksachen verteilt werden. Dies ist insbesondere bei Dienststellen festzustellen, die es versäumt haben, den Verkehrsschwankungen durch die Einrichtung einer angemessenen Zahl von Tagesdienstposten oder Teiltagesdienstposten Rechnung zu tragen.

— Die Möglichkeit, die bei Nacht eingehenden Sendungen in größerem Umfang in die Morgenstunden hinein zu speichern und von nichtvollbeschäftigten Kräften in kurzen Frühschichten bearbeiten zu lassen, wird vielfach nur unzureichend genutzt.

— Der Personaleinsatz in den Nachmittags- und Abendstunden ist vielfach zu gering. Dadurch sammeln sich in den Briefeingangsstellen erhebliche Sendungsmengen an, die dann weitgehend bei Nacht bearbeitet werden. Bei einigen größeren Dienststellen wurden um 20.00 Uhr erhebliche Arbeitsrückstände festgestellt.

— In den Vormittagsstunden (etwa ab 8.00 Uhr nach Aufarbeiten der vollbezahlten Briefpost) treten

häufig Personalüberhänge auf. Sie werden meist dadurch verursacht, daß in Dienststellen, in denen der Anteil der nichtvollbeschäftigten Kräfte zu gering ist, die Dienststundenpläne für die vollbeschäftigten Kräfte Vormittagsschichten enthalten, die ab 8.00 Uhr vom Verkehrsanfall her nicht gerechtfertigt sind und daher Leerzeiten bzw. Langsamläufe zur Folge haben.

Unter Berücksichtigung dieser Feststellungen sind von den Prüfern Soll-Regelungen für den Personaleinsatz erarbeitet worden, die neben der Einsparung von Personalkosten erhebliche Verbesserungen der Dienstpläne zur Folge haben, gleichwohl aber die betrieblichen Belange (Dienstgüte) in vollem Umfang wahren. Für den Gesamtbereich der überprüften Dienststellen ergab sich, daß von den rd. 26 500 Wochenstunden, die zum Zeitpunkt der Prüfung zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr dienstplanmäßig angesetzt waren, rd. 4 500 Wochenstunden nicht während dieses Zeitabschnitts hätten geleistet werden müssen. Danach wäre es möglich, im Durchschnitt 17 v. H. der Nachtarbeitsstunden zu verlagern.

Berücksichtigt man, daß die Soll-Regelungen auch Verstärkungen des Kräfteeinsatzes in Spätschichten nach 20.00 Uhr und in Frühschichten vor 6.00 Uhr enthalten, so ist davon auszugehen, daß im Durchschnitt mindestens jede fünfte der im Untersuchungsbereich geleisteten durchgehenden Nachtschichten entfallen könnte. In einzelnen Fällen ist dieser Anteil noch weitaus größer.

Als unmittelbare kostenmäßige Auswirkung ergäbe sich bei Realisierung der Vorschläge schon im überprüften Bereich durch Verringerung des Anteils der Nachtarbeitsstunden der Wegfall der Nachtdienstentschädigung für rd. 4 500 Wochenstunden, die Abnahme der Freischichten um rd. ein Fünftel und die Kürzung des Personalbedarfs um rd. 580 Wochenstunden allein für wegfallende Nachtdienstpausen.

Die geprüften Ämter und die zuständigen Direktionen haben die Prüfungsfeststellungen in der überwiegenden Zahl der Fälle im Grundsatz anerkannt und die vorgeschlagene Verdünnung des Nachtdienstes im allgemeinen begrüßt. Während einige Ämter die vorgeschlagenen Änderungen im Kräfteeinsatz bereits ganz oder teilweise realisiert haben, wurde von anderen die versuchsweise Erprobung angekündigt oder die Realisierung im Zuge einer bevorstehenden Neubemessung in Aussicht gestellt.

In den Stellungnahmen wird vielfach darauf hingewiesen, daß eine rasche Realisierung vor allem deshalb nicht zu erwarten sei, weil sich der Abbau von Nachtarbeit häufig gegen die Interessen des Nachtdienst leistenden Personals richte, zumindest soweit weibliche Mitarbeiter (Teilkräfte) betroffen seien. Nach Aussage einer großen Zahl dieser Kräfte käme für sie aus familiären Gründen ausschließlich eine Beschäftigung in Nachtschichten in Frage, so daß sie bei Wegfall dieser Dienstschichten aus dem Dienst der Deutschen Bundespost ausscheiden müßten. Im übrigen seien verschiedentlich nichtvollbeschäftigte Kräfte ausschließlich für den Nachtdienst eingestellt worden, so daß der Abbau des Nachtdienstes daher nur Zug um Zug beim Ausscheiden dieser Kräfte realisiert werden könne.

75.3 Personaleinsatz bei Ämtern des Fernmeldewesens

Im Bereich des Fernmeldewesens wurden nahezu alle Aufgaben in die Prüfung einbezogen. Es ergaben sich zahlreiche bisher ungenutze Möglichkeiten, Nachtarbeit einzuschränken oder zu verlagern. Sie hätten zur Folge, daß allein bei den geprüften Fernmeldeämtern eine Personaleinsparung in Höhe von rd. 250 Kräften möglich wäre. Geht man davon aus, daß auch bei den ungeprüften rd. 60 Fernmeldeämtern die Verhältnisse nicht wesentlich anders sind, so kann mit einer Einsparung von wenigstens 500 Kräften gerechnet werden.

Folgende Fälle sind hervorzuheben:

75.3.1 Bewachen von Grundstücken

Das Bewachen der Grundstücke mit technischen Einrichtungen, Betriebs- oder Verwaltungsdienststellen ist von Amt zu Amt bei gleichem Sicherheitsbedürfnis sehr unterschiedlich geregelt. Der dafür genehmigte Personalbedarf ist vielfach überhöht. So wird der Umfang des Pförtnerdienstes oft nur mit der Dauer der Dienstschichten der Pförtner oder mit dem Schutz von allein arbeitenden weiblichen Arbeitskräften der Fernsprechauskunft und der Störungsmeldestellen begründet, obwohl es möglich wäre, den Belangen des Personals auf wirtschaftlicherem Wege Rechnung zu tragen.

Bei Vorliegen einheitlicher Kriterien und der Anwendung von technischen Hilfsmitteln unter Beachtung der Ausführungen in den Mitteilungen des Posttechnischen Zentralamtes Nr. 2/1981 „Arten und Bewertung von Zugangskontrollen" könnte der Bewachungsaufwand in der Zeit von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr erheblich vermindert werden.

75.3.2 Sofortarbeiten (handvermittelter Fernsprechferndienst, Fernsprechauskunft und Telegrafie)

Die Prüfung des Kräfteeinsatzes im handvermittelten Fernsprechferndienst, in der Fernsprechauskunft und in der Telegrafie hat Unzulänglichkeiten im Bemessungssystem, unzureichende Nutzung technischer Möglichkeiten und Mängel bei der Anpassung der Dienstpläne an das Verkehrsaufkommen erkennen lassen. Im einzelnen hat sich bei der Mehrzahl der Ämter folgendes ergeben:

— Die tatsächlich am „Platz" (Fernplatz, Auskunftsplatz, Telegrammannahme u. a.) zu verbringenden Arbeitsstunden sowie Umfang und Lage von Pausen und Dienstunterricht werden nicht in Übersichtsplänen dargestellt. Dies hat eine Beeinträchtigung der Dienstgüte zur Folge, da bei der Festlegung von Pausen das Verkehrsaufkommen unzureichend berücksichtigt wird; auch erhöht sich dabei der Personalbedarf, da die Pausen den Zeitzuschlägen aus Dienstplangründen nicht gegengerechnet werden.

— Die betrieblich unbedenkliche und ausdrücklich vom Bundesminister zugelassene Möglichkeit, in Stunden mit sehr hohem Verkehrsaufkommen die Verkehrszahlen nicht voll in Zeitbedarf umzusetzen, sondern den errechneten Bedarf um 10 bis 15 v. H. zu unterschreiten, wird nicht genutzt.

Da nach den Arbeitszeitregelungen der Deutschen Bundespost die Beendigung von Dienstschichten nach 23.00 Uhr nicht zumutbar ist, wird in Kauf genommen, daß der errechnete hohe Platzstundenbedarf zwischen 23.00 Uhr und 24.00 Uhr für den Rest der Nachtschicht (meist bis 6.00 Uhr) fortgeschrieben wird, obgleich die Kräfte zwischen 1.00 Uhr und 6.00 Uhr nur zu 20 bis 30 v. H. ausgelastet sind. Von den Bestimmungen des Bundesministers, die — im Hinblick auf die persönliche Sicherheit des weiblichen Personals — die Benutzung von Taxen in der Zeit von 22.00 Uhr bis 5.00 Uhr zulassen, wird nicht immer Gebrauch gemacht.

— Der stundenweise errechnete Personalbedarf wird mit dem Hinweis auf erforderliche Zuschläge aus Dienstplangründen um 3 v. H. angehoben oder auf volle und halbe Stunden aufgerundet, ohne die Notwendigkeit dieser Zuschläge durch Anwendung der „konstruktiven Dienstplangestaltung" zu begründen.

— Aus den technischen Gegebenheiten der Fernplätze F 62 (Anrufzuteilung von Inlands- und Auslandsferngesprächen in wechselnder Reihenfolge auf alle Fernplätze) werden personalwirtschaftlich keine Konsequenzen gezogen. Es wird versäumt, die Kräfte im Verbund sowohl im Inlandsdienst als auch im Auslandsdienst einzusetzen, die unterschiedlichen Verkehrsschwankungen in den beiden Bereichen ausgleichend wirken zu lassen und dadurch die Zuschläge aus Dienstplangründen zu verringern.

— Bei kleinen Fernsprechauskunftsstellen/Fernsprechauftragsstellen liegt das Verkehrsaufkommen in der Zeit von 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr meist unter der Arbeitsleistung einer Kraft. In der Regel sind jedoch aus personalfürsorgerischen Gründen zwei Kräfte eingesetzt. Von Ausnahmen abgesehen, sind organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung der hohen Zuschläge aus Dienstplangründen nicht getroffen worden.

  In vielen Fällen bietet sich eine fachbereichsbezogene überregionale Zentralisierung der kleineren Fernsprechauskunftsstellen/Fernsprechauftragsstellen nach 23.00/24.00 Uhr an, zumal in den kleinen Fernsprechauftragsstellen nur wenige Teilnehmer auf den Auftragsdienst (Wahrnehmung von Abwesenheitsaufträgen) geschaltet sind. Anrufe für diese Teilnehmer gehen nach 23.00 Uhr kaum ein. In diesen Fällen wäre auch zu prüfen, ob der Auftragsdienst aus wirtschaftlichen Gründen auf die Zeit von 6.00 Uhr bis 23.00 Uhr beschränkt werden kann. Für entsprechende Hinweisansagen wäre zu sorgen. Weckanmeldungen und -ausführungen wären von dieser Einschränkung nicht betroffen, da diese von der Nachtdienst-Fernsprechauskunftsstelle/Fernsprechauftragsstelle übernommen würden.

— Bei den Endtelegrafenstellen I an Orten, die nicht Sitz einer Zentralvermittlungsstelle sind, rechtfertigt das geringe Verkehrsaufkommen nur selten eine Besetzung in der Zeit von 23.00 Uhr bis 7.00 Uhr. So beträgt bei den Endtelegrafenstellen I Wesel, Saarbrücken, Kiel, Freiburg, Kassel, Gießen, Darmstadt, Kaiserslautern und Karlsruhe die Auslastung der Platzkräfte während der Nacht in keiner Stunde mehr als 25 v. H., in einigen Fällen nicht einmal 10 v. H. Hierdurch werden erhebliche Zuschläge aus Dienstplangründen erforderlich.

Durch organisatorische Maßnahmen — wie Nachtumschaltungen oder Aufgabe von Endtelegrafenstellen durch Zentralisierung — hätten bereits in der Vergangenheit bei allen vorstehenden Endtelegrafenstellen I Nachtdienste eingespart werden können, ohne daß bei den Übernahme-Endtelegrafenstellen ein höherer Personalbedarf entstanden wäre. Das Aufschieben organisatorischer Lösungen zur wirtschaftlichen Erledigung des Nachttelegrammverkehrs bis zur Einführung des Telegrammdienstsystems hat bei den genannten Endtelegrafenstellen Zuschläge aus Dienstplangründen von mehr als 400 Wochenstunden zur Folge. Deswegen und aufgrund der insgesamt seit langem rückläufigen Entwicklung des Telegrammverkehrs sollte die Neugliederung der Einzugs- und Verteilbereiche für die Abwicklung des Nachtdienstes vor Einführung des Telegrammdienstsystems im Jahre 1984 einer nochmaligen kritischen Prüfung unterzogen werden. Insbesondere bei den Endtelegrafenstellen I Freiburg, Bremen und Bonn, bei denen auch künftig Nachtdienste vorgesehen sind, sollte eine andere organisatorische Lösung zur Abwicklung des Nachttelegrammverkehrs angestrebt werden. Der in Köln vorgesehene Nachtdienst sollte zugunsten von Bonn entfallen.

75.3.3 Entgegennehmen von Störungsmeldungen und Betreiben von technischen Einrichtungen

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind bei den Fernmeldeämtern Störungsmeldestellen zur Erfassung und Wiedergabe von Störungssignalen der Orts- und Fernsprechvermittlungsstellen sowie anderer Einrichtungen vorhanden, die außerhalb der Regelarbeitszeit ständig mit einer Kraft besetzt sind. Die Auslastung dieser Arbeitskräfte ist mit 3 bis 20 Stunden/Woche bei einer Besetzungszeit von 128 Stunden/Woche sehr gering. Bei einigen Direktionen wurden die Störungsmeldestellen deshalb bereits zentralisiert oder anderen Aufgabenbereichen zugeordnet.

Wegen der geringen Auslastung und der Schwierigkeit, zumutbare Dienstpläne zu gestalten, sollten die derzeitigen Vorgaben mit dem Ziel einer stärkeren Zentralisierung — z. B. je Direktionsbezirk eine, bei großen Direktionen maximal zwei Störungsmeldestellen — geändert werden. Hierdurch könnten von den derzeit 59 Nachtdiensten rd. 40 Nachtdienste sowie auch Spätdienste entfallen. Die personalwirtschaftlichen Auswirkungen liegen in einer Größenordnung von mehr als 125 Kräften.

75.4 Gesamtwürdigung

Die Zusammenfassung der Ergebnisse der bei den Post- und Fernmeldeämtern durchgeführten Prüfung zeigt, daß ein Teil der in den überprüften Bereichen angesetzten Nachtarbeitsstunden nicht in der

Zeit von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr geleistet werden muß. Da es auch aus arbeitsphysiologischen und arbeitsmedizinischen Gründen dringend geboten erscheint, alle Möglichkeiten zum Abbau von Nachtarbeit auszuschöpfen, hat der Bundesrechnungshof aufgrund der Prüfung wirtschaftliche und betriebliche sowie soziale Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß

— die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Einschränkung von Nachtarbeitsstunden ohne Verzögerung realisiert werden,

— im Rahmen der „konstruktiven Dienstplangestaltung" bei der Einrichtung von Dienstschichten, die in die Zeit von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr fallen, strengere Maßstäbe als bisher angelegt werden und

— durch organisatorische Änderungen, durch Zentralisierung und durch Ausschöpfen aller technischen Möglichkeiten Spätdienste abgebaut und Nachtdienste auf das betrieblich unumgängliche Maß zurückgeführt werden.

76 Überzeitarbeit bei Ämtern des Post- und Fernmeldewesens

76.0

Das Überzeitaufkommen kann verringert werden. Der Bundesminister sollte mehrere bedarfssteigernde Vorschriften überarbeiten und die Ämter anhalten, Überzeitarbeit nur in dem betrieblich erforderlichen Umfang anzuordnen.

76.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1980 bei zehn Post- und fünf Fernmeldeämtern das Aufkommen eines Monats an Überzeitarbeit (ohne den Anteil infolge von Wochenfeiertagen) geprüft. Neben zahlreichen Mängeln bei Erfassung und Nachweis der Überzeitarbeit wurde auch festgestellt, daß sie in nicht unerheblichem Umfange vermeidbar gewesen wäre.

76.2 Ämter des Postwesens

Etwa zwei Drittel der Überzeitarbeit bei den Postämtern wird mit „Übertragungen"*) begründet. Dies läßt zunächst den Eindruck entstehen, es stünden nicht ausreichend Vertreterkräfte zur Verfügung. Die Prüfung zeigte jedoch, daß Überzeitarbeit infolge unvorhersehbarer, kurzfristiger Personalausfälle in nur geringem Umfange erforderlich ist. Ein im Rahmen einer nachträglichen Prüfung nicht ausreichend sicher quantifizierbarer Teil der Überzeitarbeit hätte vermieden werden können, wenn u. a.

— die vorhersehbaren Personalausfälle (Urlaub, Fortbildung) besser mit den betrieblichen Notwendigkeiten (vorhersehbarer Verkehrsanfall) in Einklang gebracht worden wären;

— die Ämter die ihnen genehmigten Kräfte der Vorgabe entsprechend eingestellt hätten (es wurden zu wenig Teilkräfte und zu viele Vollkräfte beschäftigt);

— ein Teil der Bemessungsergebnisse in Tagesdienstposten/Teiltagesdienstposten umgesetzt worden wäre;

— notwendige Neubemessungen bzw. deren Realisierung rechtzeitig vorgenommen worden wären;

— verstärkt auf sogenannte Abrufkräfte zurückgegriffen worden wäre (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 148 und Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38 Nr. 42).

Der wesentliche Teil der genannten Mängel beruht auf Fehlern der Ämter. Der Bundesminister sollte durch verstärkte Fachaufsicht die Beseitigung der Mängel sicherstellen.

Im Prüfungsschriftwechsel hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister darauf hingewiesen, daß mehrere seiner Verfügungen das Überzeitaufkommen ungerechtfertigt steigern und deshalb überarbeitet werden müßten. Bedarfsmindernde Regelungen werden von den Ämtern entweder nicht oder nicht rechtzeitig angewandt. Im einzelnen handelt es sich beispielsweise um folgende Regelungen:

— „Zusätzlicher Zeitbedarf infolge überprüfungsbedürftiger Bemessung".

  Die Anerkennung nachträglich fiktiv errechneter Überzeitarbeit ist in der Regel nicht in vollem Umfang gerechtfertigt und sollte eingeschränkt werden.

— „Vorübergehender zusätzlicher Zeitbedarf im Briefzustelldienst aus Anlaß des Weihnachtsverkehrs".

  Diese Regelung steht teilweise im Widerspruch zur Systematik der Bemessung bei der Briefzustellung und führt zur Anerkennung von Überzeitarbeit für bereits in der Bemessung berücksichtigte Arbeitszeit. Der Bundesminister hat die Feststellungen zwar anerkannt und mit Wirkung vom 1. Januar 1982 eine Neuregelung eingeführt, jedoch bringt diese dieselben Folgen mit sich. Eine Sonderprüfung des Bundesrechnungshofes ergab, daß allein im Haushaltsjahr 1980 ein finanzieller Nachteil von etwa 500 000 DM entstanden ist.

— „Vorübergehender zusätzlicher Zeitbedarf bei zusätzlicher Übernahme eines Zustellbezirks".

  Die Regelungen über Zeitanteile, die bei der Berechnung der fiktiven Überzeitarbeit abgesetzt werden müssen, sind nicht in allen Teilen eindeutig und werden von den Ämtern entweder nicht beachtet oder falsch angewendet.

---

*) Übertragungen entstehen dadurch, daß Arbeitsplätze vorübergehend nicht besetzt sind.

Darüber hinaus wurde festgestellt, daß die zahlreichen komplizierten Verfügungen zur Arbeitszeitregelung bei den Ämtern zu einer hohen Belastung, zu Unsicherheiten und zu Fehlinterpretationen führen. Der Bundesminister sollte die Regelungen mit dem Ziel überarbeiten, sie zu vereinfachen und besser verständlich zu machen.

76.3 Ämter des Fernmeldewesens

Bei den in die Prüfung einbezogenen fünf Fernmeldeämtern waren 15 v. H. der Überzeitarbeit zu beanstanden. Der überwiegende Teil der beanstandeten Überzeitarbeit hätte durch rechtzeitige Dienstplanänderungen (Sonderdienstpläne, Dienstplanverschiebungen) vermieden werden können. Auffallend hoch war auch der Anteil von Überzeitarbeit, der nicht oder erst nachträglich genehmigt worden war.

Beanstandet wurde im wesentlichen Überzeitarbeit aufgrund nachstehender Anlässe:

— Anrechnung von Wege- und Dienstreisezeiten,

— nichtrealisierte oder überprüfungsbedürftige Bemessungen,

— mehrmaliger Ansatz von Zeitzuschlägen für vorhersehbare Arbeiten in besonderer Schicht,

— Nichtberücksichtigung von regelmäßigen, vorhersehbaren Arbeiten in der Personalbedarfspostenberechnung und

— Freizeit wurde in verkehrsstarken Zeiten abgewickelt.

Mit diesen ungerechtfertigten Ansätzen und Fehlern bei der Anerkennung von Überzeitarbeit wurden 10 bis 15 v. H. des Gesamtaufkommens begründet. Gleiche Verhältnisse bei allen anderen Fernmeldeämtern unterstellt, hätten die überhöhten Ansätze rd. 4 Mio. DM Personalmehrkosten zur Folge.

Größere finanzielle Auswirkungen haben Fehler im Bemessungssystem im Zusammenhang mit der Abwicklung von Überzeitarbeit.

So sind 85 v. H. des Aufkommens bei den Fernmeldeämtern Arbeiten, die außerhalb der Regelarbeitszeit in Dienststellen der Aufgabenbereiche Fernsprech-, Telegrafen- und Übertragungsbetrieb sowie Fernmeldebau und Unterhaltung von Linien geleistet und bereits bei der Personalbemessung voll berücksichtigt werden.

Durch die Abwicklung von Freizeitansprüchen aus Überzeitarbeit in ganzen Tagen, die bei der Vertreterpostenbedarfsberechnung als Ausfalltage einfließen, und durch die Barabgeltung von Freizeitansprüchen werden diese Tätigkeiten doppelt bemessen.

Ausgehend von einem personalwirtschaftlich wirksamen Aufkommen an Überzeitarbeit bei den Fernmeldeämtern im Jahre 1979 (ohne Überzeitarbeit infolge von Wochenfeiertagen und ohne Zeitzuschläge) in Höhe von 1 571 815 Stunden werden also rd. 1,3 Mio. Arbeitsstunden doppelt berücksichtigt. Diese nicht gerechtfertigte Doppelanrechnung hat Personalkosten von rd. 30 Mio. DM/Jahr zur Folge.

Der Bundesminister könnte diesen Mangel beheben, indem er sicherstellt, daß das Gesamtarbeitsaufkommen in diesen Bemessungsbereichen nicht vollständig in Arbeitseinheiten umgesetzt, sondern um das jährliche Aufkommen an Überzeitarbeit (ohne Zeitzuschläge) vermindert wird. Er könnte auch die bereits bei der Personalpostenbedarfsberechnung berücksichtigten Arbeiten, die außerhalb der Regelarbeitszeit in Überzeitarbeit ausgeführt werden müssen, gesondert nachweisen lassen; die hierdurch aufkommenden Ausfalltage dürften dann nicht in die Vertreterpostenbedarfsberechnung einfließen.

Bis auf wenige Ausnahmen halten die Fernmeldeämter an einheitlichen Dienstschlußzeiten für alle Arbeitskräfte fest, wodurch jedes Arbeitsaufkommen an Werktagen nach der Regelarbeitszeit (im allgemeinen bis 16.00 Uhr) zu Überzeitarbeit und auch zu Zeitzuschlägen für Einsätze in besonderer Schicht führt. Dienstzeitregelungen mit beweglichen, durchschnittlichen Arbeitszeiten, wie sie z. B. im Brief- und Paketzustelldienst seit jeher üblich sind, sowie Dienstschichtverschiebungen und Sonderdienstpläne für Arbeiten außerhalb der Regelarbeitszeit, deren Umfang und Termin rechtzeitig bekannt sind, würden das Überzeitaufkommen erheblich vermindern.

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß diese Möglichkeiten künftig besser genutzt und insbesondere planbare Arbeiten, die außerhalb der Regelarbeitszeit anfallen (z. B. Kabelverlegungen an Wochenenden, Werbeveranstaltungen u. a.), in stärkerem Umfang als bisher in Sonderdienstplänen erfaßt werden.

Besonderen Schwierigkeiten begegnet im Fernmeldewesen die Kontrolle der tatsächlich geleisteten Überzeitarbeit. In der Regel werden die Arbeitsstunden von den Arbeitskräften selbst aufgezeichnet. Dabei werden nicht selten Arbeitszeiten aufgerundet und Wegezeiten angerechnet; allgemein wird außerhalb der Regelarbeitszeit je Entstörungsfall eine höhere Einsatzdauer angegeben als während der Regelarbeitszeit.

Eine stärkere Kontrolle der Überzeitarbeit auf Stichhaltigkeit durch die Fachaufsicht erscheint geboten.

Der Bundesminister hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt und die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

76.4 Sonstige Feststellungen

Der Bundesminister hat im Jahre 1977 bestimmt, daß Überzeitarbeit in besonderer Schicht nur geleistet werden darf, wenn sie zwingend notwendig und dies in jedem Einzelfall ausführlich begründet und dargestellt worden ist und wenn der Amtsvorsteher oder der zuständige Abteilungsleiter die Unvermeidbarkeit anerkannt hat.

Der Einsatz von nichtvollbeschäftigten Arbeitskräften in Sonderschichten ist an weitere, nur ausnahmsweise vorliegende Voraussetzungen gebunden. Diese Vorgaben wurden bei den geprüften Ämtern vielfach nicht beachtet.

Der Bundesminister hat im Jahre 1975 geregelt, wann Überzeitarbeit bei Dienstplanänderung und Dienstplanwechsel anzuerkennen ist. Diese Weisungen lassen sich insoweit personalwirtschaftlich nicht rechtfertigen, als sie bestimmen, daß etwaige sich aus der Gegenüberstellung der Arbeitszeit nach dem urspünglichen und dem neuen Dienstplan ergebende „Minusstunden" nicht mit Überzeitarbeit ausgeglichen werden dürfen, die die betreffenden Kräfte in anderem Zusammenhang leisten. Dies führt dazu, daß manche Arbeitskräfte ihre Wochenarbeitszeit nicht erfüllen, während an anderer Stelle Überzeitarbeit entsteht.

77 Dienstpostenbewertung

77.0

Zahl und Wertigkeit der von der Deutschen Bundespost eingerichteten Beamtendienstposten übersteigen die dafür im Haushalt ausgebrachten Planstellen. Dies führt zu Unzufriedenheit bei Beamten, wenn sie nicht die ihren Dienstposten entsprechenden Planstellen erhalten können. Das Tarifpersonal, das auf Beamten-Dienstposten beschäftigt wird, erreicht dadurch Einkommen, die über denen liegen, die in vergleichbaren Bereichen anderer Verwaltungen gewährt werden.

77.1 Verfahren

Die Deutsche Bundespost verfügt seit langem über Regelungen, nach denen sie die Dienstposten (Arbeitsplätze) in ihrem Bereich kategorisiert und bewertet. Sie hat die anfallenden Tätigkeiten zu diesem Zweck in sogenannten Bewertungskatalogen erfaßt und nach verwaltungsspezifischen Maßstäben nach Tätigkeiten für Angestellte, Arbeiter und Beamte kategorisiert. Die Tätigkeiten für Beamte hat sie zudem im Rahmen ihrer Organisationsgewalt den Ämtern der Besoldungsordnung A zugeordnet. Die Tätigkeiten für Angestellte und für Arbeiter werden nicht in die Bewertung einbezogen.

Die Bewertungskataloge erfassen die Dienstposten nicht unmittelbar, sondern zunächst nur einzelne Tätigkeiten (Funktionen) ohne Rücksicht darauf, ob ein Dienstposten nur eine dieser Tätigkeiten oder eine Mehrzahl von ihnen umfaßt. Die Bewertung der Dienstposten hängt davon ab, welche und wieviele Tätigkeiten ein Dienstposten nach der Geschäftsverteilung beinhaltet. Sie erfolgt nach Maßgabe der „Richtlinien für die Bewertung der Dienstposten im Bereich der Deutschen Bundespost".

77.2 Stellenpuffer

Die Zahl der von der Deutschen Bundespost intern eingerichteten Beamten-Dienstposten, insbesondere der Spitzenämter jeder Laufbahngruppe, ist in der Regel höher als die Zahl der dafür im Haushalt ausgebrachten Planstellen, auch wenn man die Zahl der jeweils auf solchen Dienstposten beschäftigten Angestellten und Arbeiter abzieht. Der Unterschied wird als Stellenpuffer bezeichnet.

Die Stellenpuffer, die bei der Deutschen Bundespost schon seit Bestehen des Dienstpostenbewertungssystems zu verzeichnen sind, haben früher in den einzelnen Besoldungsgruppen in der Regel etwa 3 v. H. betragen. In den vergangenen Jahren sind sie deutlich angestiegen und bewegen sich inzwischen in verschiedenen Besoldungsgruppen z. B. des mittleren und gehobenen technischen Dienstes bei rd. 20 v. H. Ursache dafür ist im wesentlichen die Tatsache, daß sich das Bewertungsverfahren der Deutschen Bundespost nicht oder nicht ausreichend an den Möglichkeiten des Haushalts ausrichtet und die rd. 340 000 Beamten-Dienstposten nach verwaltungsinternen Maßstäben in aller Regel sehr günstig bewertet.

Das führt u. a. dazu, daß die Beamten von der Übertragung eines Beförderungs-Dienstpostens bis zur Beförderung Wartezeiten von mitunter drei und mehr Jahren in Kauf nehmen müssen. Die Betroffenen fühlen sich dadurch benachteiligt, weil sie im Vertrauen auf die Bewertungsmaßstäbe ihres Dienstherrn davon ausgehen, höherwertige Dienstposten innezuhaben, ohne entsprechend bezahlt zu werden (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 140).

77.3 Auswirkungen der Bewertungsanhebungen

In den vergangenen Jahren hat sich diese Situation verschärft, weil zahlreiche Tätigkeiten (Funktionen) höher bewertet worden sind. Dazu kommen Jahr für Jahr systembedingte Höherbewertungen, da die Bewertung der Tätigkeiten (Funktionen) in vielen Fällen an feste, regelmäßig steigende Einflußgrößen gebunden ist (z. B. Zahl der Fernsprechanschlüsse, Punktzahlen), obwohl sich der Inhalt der Tätigkeiten (Funktionen) durch den Mengenzuwachs in aller Regel nicht ändert.

Im Berichtsjahr sind erneut in größerem Umfang Tätigkeiten (Funktionen) in ihrer Wertigkeit angehoben worden. Betroffen waren insgesamt rd. 25 000 Dienstposten, vornehmlich des einfachen und mittleren Dienstes der Bereiche des Zustell-, Kraftfahr- und Schalterdienstes, der Teilnehmerdienste, der Fernmeldebaubezirke und der Fernsprechentstörung. Durchschnittlich ist im Jahre 1980 etwa jeder 13. Beamten-Dienstposten einer höheren Besoldungsgruppe zugeordnet worden. Darüber hinaus sind 3 987 Beamte des einfachen und 1 584 Beamte des mittleren Dienstes im Rahmen des Verwendungsaufstiegs (§§ 23, 29 Bundeslaufbahnverordnung) sowie 153 Beamte des gehobenen Dienstes mit einer verkürzten Einführungszeit nach § 33 Abs. 3 Bundeslaufbahnverordnung in die nächsthöhere Laufbahn aufgestiegen, nachdem ihre Dienstposten zuvor überwiegend laufbahnübergreifend „aufgeschichtet" worden waren. Nach Einführung eines entsprechenden Spitzenamtes sind schließlich Ende

1980 rd. 5 700 Dienstposten nach Besoldungsgruppe A 9 Z angehoben worden (vgl. Bundesbesoldungsgesetz, BesO A, Fußnote 4 zur BesGr A 9), die zunächst nur zum Teil mit Planstellen abgedeckt worden sind.

Aufgrund der Personalvermehrung und der Zuweisung „kegelgerechter" Planstellen nach den Vorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes sind im Jahre 1980 zwar zahlreiche höherwertige Planstellen mit insgesamt rd. 26 000 zusätzlichen Beförderungsmöglichkeiten bewilligt worden. Zu einem nennenswerten Abbau der Stellenpuffer hat das jedoch nicht geführt, weil — wie dargelegt — zahlreiche Beamten-Dienstposten gleichzeitig in ihrer Bewertung angehoben worden sind.

Die Bewertungsverbesserungen sind über das Jahr 1980 hinaus weitergeführt worden, wenn auch in deutlich geringerem Umfang. Selbst im höheren Dienst sind in den Jahren 1981 und 1982 noch Dienstposten für Amtsvorsteher und für deren Vertreter vor allem bei Fernmeldeämtern von Besoldungsgruppe A 15 nach Besoldungsgruppe A 16 bzw. Besoldungsgruppe A 13/A 14 nach Besoldungsgruppe A 15 höher bewertet worden, obwohl dafür im Haushalt keine entsprechenden Planstellen zur Verfügung standen, so daß lediglich die Stellenpuffer weiter erhöht worden sind.

Die über die Möglichkeiten des Haushalts hinausgehende Bewertung von Dienstposten hat für den Beamtenbereich zwar keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, weil die Dienstpostenbewertung und die Planstellenzuteilung nicht unmittelbar miteinander verknüpft sind. Sie ist dennoch — wenn auch nicht quantifizierbar — insbesondere für die Leistungsmotivation der Beamten und wegen der Wirkungen auf künftige Haushalte von Bedeutung.

Für die mehr als 50 000 Tarifkräfte, die auf Beamten-Dienstposten beschäftigt werden, führt das Verfahren zu Personalmehrausgaben (vgl. Nr. 78). So hat die zum 1. Januar 1980 verfügte Bewertungsverbesserung für die Tätigkeit „Fahren von Kraftfahrzeugen für Straßenposten" und die vermehrte Einstufung entsprechender Dienstposten von Besoldungsgruppe A 4 nach Besoldungsgruppe A 5 allein aus diesem Anlaß Mehrausgaben von rd. 1,4 Mio. DM im Jahr zur Folge (Kostenstand 1980). Die Höherbewertung dieser Dienstposten ist nämlich Anlaß dafür gewesen, daß rd. 700 Arbeiter von Lohngruppe II nach Lohngruppe I höhergruppiert worden sind, obwohl sich der Tätigkeitsinhalt der von ihnen wahrgenommenen Beamten-Dienstposten überhaupt nicht geändert hatte und solche Tätigkeiten bei der übrigen Bundesverwaltung grundsätzlich nach Lohngruppe IV und zum Teil allenfalls nach Lohngruppe III bezahlt werden.

Insgesamt sind die Bezügeaufwendungen (ohne Nebenbezüge) dadurch in den vergangenen Jahren bei der Deutschen Bundespost stärker angestiegen, als das nach den Personalzuwächsen und den allgemeinen Besoldungs- und Lohnerhöhungen zu erwarten war. Die Aufwendungen für das aktive Personal stiegen in den Jahren 1970 bis 1980 um 164,3 v. H., während sich die Zahl der Kräfte in diesem Zeitraum um 11,3 v. H. vermehrte und die linearen Besoldungs- und Vergütungserhöhungen insgesamt 91,5 v. H. betrugen. Die Entwicklung im einzelnen zeigt die nachstehende Übersicht:

Jahr	Aufwendungen für das aktive Personal		Bezahlte Arbeits- und Nachwuchskräfte (Jahresdurchschnitt)		Besoldungs- und Lohnerhöhungen
	absolut in Mio. DM	in v. H. (1969 = 100)	absolut	in v. H. (1969 = 100)	in v. H. (1969 = 100)
1970	6 284	*115,8*	435 767	*102,1*	*108,0*
1971	7 526	*138,7*	455 559	*106,7*	*115,6* *)
1972	8 381	*154,5*	469 010	*109,9*	*120,2* *)
1973	9 529	*175,7*	475 601	*111,4*	*127,4* *)
1974	10 660	*196,6*	473 213	*110,9*	*141,4* *)
1975	11 194	*206,5*	461 554	*108,1*	*149,9* *)
1976	11 164	*205,8*	448 021	*105,0*	*157,4* *)
1977	11 825	*218,0*	446 447	*104,6*	*165,7* *)
1978	12 481	*230,2*	456 400	*106,9*	*173,2*
1979	13 314	*245,6*	468 952	*109,8*	*180,1*
1980	14 327	*264,3*	474 855	*111,3*	*191,5*
1970 bis 1980	+ 8 900	*+164,3*	+ 48 140	+ *11,3*	+ *91,5*

*) ohne Einmal-, Mindest- bzw. Sockelbeträge

77.4 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesminister wird verstärkt darauf zu achten haben, daß Tätigkeiten in seinem Bereich nicht besser eingestuft und bezahlt werden als im übrigen Bundesbereich. Nach § 26 PostVwG ist er dazu verpflichtet.

Gegebenenfalls wird zu erwägen sein, auch die Zahl und Wertigkeit der Stellen für Angestellte und für Arbeiter im Haushalt insgesamt oder zumindest teilweise allgemein verbindlich festzulegen (Verbindlichkeitserklärung), und zwar unter Einbeziehung der auf Beamten-Dienstposten eingesetzten Angestellten und Arbeiter. Der Bundesminister hat dagegen Bedenken erhoben und darauf hingewiesen, daß damit eine ganz wesentliche Frage der Tarifautonomie berührt werde. Der Bundesrechnungshof vermag diese Auffassung nicht zu teilen, weil eine Verbindlichkeitserklärung die Einstufung der Tätigkeiten in Tarifverhandlungen nicht beeinflussen würde. Für die überwiegende Zahl der Tarifkräfte sind nämlich bei der Deutschen Bundespost die Ergebnisse der internen Dienstpostenbewertung Grundlage für die Bezahlung und nicht die in Tarifverhandlungen vereinbarten Tätigkeitseinstufungen.

Im übrigen wird der Bundesminister dafür sorgen müssen, daß die durch den Stellenplan gezogenen Grenzen mehr als bisher bei seiner Bewertung der Dienstposten berücksichtigt und die Stellenpuffer auf ein personalwirtschaftlich und finanziell erträgliches Mindestmaß abgebaut werden. Dabei wird auch ins Auge zu fassen sein, die Bewertung nicht mehr an feste Bezugsgrößen zu binden. Nach dem derzeitigen Stand des Bewertungsverfahrens ist nicht zu erkennen, daß dem Ersuchen des Deutschen Bundestages schon hinreichend Rechnung getragen worden ist (vgl. Plenarprotokoll vom 4. Juli 1980, S. 18694 i. V. m. Drucksache 8/4322 zu Nr. 140), die Bewertung der Dienstposten an sachlichen Kriterien zum Arbeitsinhalt auszurichten und dabei die haushaltsmäßigen Möglichkeiten zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung im Auge behalten.

78 Bindung des Lohnes an die Bewertung der Beamten-Dienstposten

78.0

Die Arbeiter der Deutschen Bundespost, die auf Beamten-Dienstposten des einfachen Dienstes beschäftigt werden, haben höhere Nettobezüge als die Beamten mit gleicher Tätigkeit. Es ist zu erwarten, daß die Nachwuchskräfte unter diesen Umständen die Übernahme in das Beamtenverhältnis ablehnen. Der Bundesminister sollte dieser Entwicklung entgegentreten.

78.1

Die Deutsche Bundespost beschäftigt in großem Umfang Tarifbedienstete mit Beamtentätigkeiten. Über 30 000 Beamten-Dienstposten des einfachen Dienstes und über 7 000 Beamten-Dienstposten des mittleren Dienstes sind mit Arbeitern besetzt. Deren Eingruppierung richtet sich nicht nach Tätigkeitsmerkmalen, sondern nach der Bewertung der von ihnen wahrgenommenen Beamten-Tätigkeiten. Im Jahre 1966 hat der Bundesminister die Beamten-Tätigkeiten der Besoldungsgruppe A 4 tarifvertraglich der Lohngruppe II zugeordnet, einer Lohngruppe, die nach den insoweit übereinstimmenden Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes Handwerkern mit besonders hochwertiger Facharbeit vorbehalten ist. Diese Koppelung an die Dienstpostenbewertung war damals gerechtfertigt. Seinerzeit hatten Beamte der Besoldungsgruppe A 4 etwa das gleiche Nettoeinkommen, und die Zahl der nach Besoldungsgruppe A 4 bewerteten Dienstposten war verhältnismäßig niedrig. Diese Voraussetzungen treffen jedoch jetzt nicht mehr zu.

78.2

Seit dem Jahre 1966 sind die Nettolöhne stärker gestiegen als die Gehälter der vergleichbaren Beamten. Außerdem wurde die Bewertung der Dienstposten des einfachen Dienstes mehrfach angehoben. Zur Zeit sind z. B. die Dienstposten für Zusteller im Verhältnis 14 zu 86 nach den Besoldungsgruppen A 5 und A 4 bewertet und nur noch wenige Dienstposten des einfachen Dienstes nach der Besoldungsgruppe A 2/A 3. Im Zustelldienst richtet sich die Entlohnung im allgemeinen nach der Besoldungsgruppe A 4 (= Lohngruppe II). Infolgedessen erhalten die als Zusteller beschäftigten und damit die Mehrzahl der auf Dienstposten des einfachen Dienstes verwendeten Arbeiter den Lohn hochqualifizierter Facharbeiter, obwohl sie eine geringerwertige Tätigkeit ausüben und keine Facharbeiterausbildung besitzen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch nicht benötigen.

Über diese Entwicklung hat der Bundesrechnungshof bereits aus anderem Anlaß berichtet (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973, Drucksache 7/4306 Nr. 239). Die tarifrechtlich zu hohe Bewertung der Tätigkeiten des einfachen Dienstes ist eine der Ursachen dafür, daß die Mehrzahl der Arbeiter der Deutschen Bundespost den Lohn der Lohngruppe II oder höher erhält. Nach den Angaben des Bundesministers trifft das zur Zeit auf 75 v. H. der Arbeiter zu. Ein so hoher Anteil der Arbeiter in den Spitzenlohngruppen ist in der öffentlichen Verwaltung ohne Beispiel.

78.3

Das Lohnsystem der Deutschen Bundespost begünstigte bislang auch die Ferienhelfer (Schüler und Studenten), die befristet sehr häufig als Zusteller beschäftigt werden. Sie erhielten nach altem Recht

Stundenlöhne von etwa 12 DM und Monatslöhne von 2 000 DM bis 2 300 DM, während andere Arbeitgeber vergleichbaren Aushilfskräften nur 7 DM bis 8 DM je Stunde zahlten. Die Nettobezüge der Ferienhelfer überschritten die der von ihnen vertretenen Beamten ganz erheblich.

78.4

Der Bundesminister hat die Schwächen dieses Lohnsystems erkannt. Er hat im Hinblick auf die bevorstehende Übernahme der Nachwuchskräfte, die erstmals im Jahre 1982 ihre Ausbildung zur Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb (Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz) in größerer Zahl beenden, die Eingruppierung mit Wirkung vom 1. Mai 1982 neu geregelt (Tarifvertrag Nr. 367). Nunmehr sind

Dienstleistungsfachkräfte

- zwei Jahre lang nach Lohngruppe III
- nach Ablauf dieser zwei Jahre mindestens nach Lohngruppe II und

Arbeiter ohne Fachausbildung

- während der ersten sechs Monate der Beschäftigung mit Beamtentätigkeiten nach Lohngruppe IV
- nach Ablauf dieser sechs Monate oder einer insgesamt zweijährigen Beschäftigung mindestens nach Lohngruppe III

einzugruppieren. Damit hat der Bundesminister zwar den Lohn der Ferienhelfer um zwei Lohngruppen gesenkt, garantiert aber den Dienstleistungsfachkräften ohne Rücksicht auf die ausgeübte Tätigkeit zwei Jahre lang die Lohngruppe III und sodann die Lohngruppe II. Den Dienstleistungsfachkräften steht es frei, sich nach der Ausbildung unmittelbar als Postoberschaffner in das Beamtenverhältnis übernehmen zu lassen oder im Arbeiterverhältnis zu verbleiben. Der Bundesminister läßt die Dienstleistungsfachkräfte auf diese zweite Möglichkeit sogar durch ein Merkblatt ausdrücklich hinweisen mit der Maßgabe, daß bei ständiger Beschäftigung mit Beamten-Tätigkeiten nach Besoldungsgruppe A 5 ein Anspruch auf Höhergruppierung nach Lohngruppe I entstünde. In diesem Falle würde der Nettolohn die Beamtenbezüge um 130 DM bis 160 DM übersteigen.

78.5

Der Bundesminister hat sich zwar bemüht, durch den Abschluß des Tarifvertrags Nr. 367 Verzerrungen im Lohngefüge zu beseitigen. Es bleibt aber festzustellen, daß auch nach der neuen Regelung für je 1 000 Dienstleistungsfachkräfte, die die Übernahme in das Beamtenverhältnis ablehnen, bereits während der ersten drei Jahre 4,3 Mio. DM Mehrkosten entstehen. Bei einer zu erwartenden Vergrößerung des Einkommensvorsprungs der Arbeiter gegenüber den Beamten dürften sich die Mehrkosten noch erhöhen. Der Bundesminister sollte daher die Übernahme der Dienstleistungsfachkräfte in das Beamtenverhältnis nachdrücklich fördern. Ihre Beschäftigung auf Dienstposten der Besoldungsgruppe A 5 oder höher sollte er nicht zulassen.

79 Gebäudereinigung

79.0

Die Deutsche Bundespost sollte, nachdem nunmehr die steuerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Fragen geklärt sind, die Gebäudereinigung weiter von Eigen- auf Fremdleistung umstellen, da dies zu erheblichen Einsparungen führt. Bei der Fremdreinigung wurden nennenswerte Überzahlungen festgestellt, die auf einen doppelten Ansatz in der Leistungsbeschreibung zurückzuführen waren.

79.1 Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 (Drucksache 8/3238 Nr. 151) angesichts der hohen Ausgaben der Deutschen Bundespost für die Gebäudereinigung (im Jahre 1977 rd. 383 Mio. DM) und der erheblichen Einsparungsmöglichkeiten erneut darauf hingewiesen, daß eine Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung dringend geboten ist. Untersuchungen des Posttechnischen Zentralamtes im Jahre 1975 hatten ergeben, daß die Eigenreinigung um durchschnittlich 132,5 v. H. teurer ist. Durch eine Umstellung der Gebäudereinigung könnten somit — selbst unter Berücksichtigung der in Eigenreinigung verbleibenden Sicherheitsbereiche — mehr als 100 Mio. DM jährlich gespart werden.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 4. Juli 1980 die Bundesregierung ersucht, das Problem der Fremdleistung, insbesondere bei der Gebäudereinigung, grundsätzlich zu klären und hierüber zu berichten (vgl. Plenarprotokoll vom 4. Juli 1980, S. 18694 i. V. m. Drucksache 8/4322 zu Nr. 151). In dem Bericht der Bundesregierung, den der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in der Sitzung am 29. April 1982 zur Kenntnis genommen hat, ist ausgeführt, daß die hauptsächlich aufgetretenen steuerlichen Mißbräuche durch Änderung des Einkommensteuergesetzes im Rahmen des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. Dezember 1981 weitgehend beseitigt worden sind. Den sozialpolitischen Erwägungen wollte die Bundesregierung durch Beseitigung der Sozialversicherungsfreigrenze von 390 DM Rechnung tragen. Einem entsprechenden Gesetzentwurf hat der Bundesrat jedoch nicht zugestimmt. Nach einem im Vermittlungsausschuß ausgearbeiteten Kompromiß wird die seit dem Jahre 1978 geltende gesetzliche Regelung insofern zunächst bis zum 31. Dezember 1984 beibehalten.

Für die Deutsche Bundespost besteht nunmehr kein Hinderungsgrund mehr, die aus wirtschaftlichen Gründen gebotene Umstellung der Gebäudereinigung von Eigen- auf Fremdleistung voranzutreiben. Selbst eine Auflage an den Auftragnehmer, soweit

betrieblich vertretbar, für die Reinigung nur versicherungspflichtige Arbeitnehmer einzusetzen, würde die Fremdreinigung zwar um 12 v. H. verteuern, die Kostenvorteile gegenüber der Eigenreinigung jedoch nicht entscheidend beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung bei der Deutschen Bundespost beobachten.

79.2 Mängel in der Eigenreinigung

Der Bundesminister hat das Posttechnische Zentralamt im Jahre 1976 beauftragt, die Richtlinien für die Gebäudereinigung bei der Deutschen Bundespost zu überarbeiten. Zu den bei der Schwerpunktprüfung im Jahre 1978 festgestellten Mängeln in der Reinigungshäufigkeit und im Verfahren hat der Bundesminister angekündigt, er wolle durch das Posttechnische Zentralamt eine Mängelliste aufstellen lassen und allen Direktionen aufgeben, festgestellte Mängel so bald wie möglich zu beheben. Das Posttechnische Zentralamt hat inzwischen zu beiden Vorhaben entsprechende Ausarbeitungen fertiggestellt. Der Bundesminister hat im Juli 1982 der Mängelliste zugestimmt und das Posttechnische Zentralamt beauftragt, die Unterlagen den Direktionen und Ämtern sogleich bekanntzugeben.

Eine überarbeitete Fassung der Richtlinien ist jedoch bisher noch nicht herausgegeben worden. Das sollte nunmehr unverzüglich geschehen.

79.3 Überzahlung bei der Fremdreinigung durch Doppelansatz in der Leistungsbeschreibung

Nach den Richtlinien für die Gebäudereinigung bei der Deutschen Bundespost, Abschnitt 4.2.5, sind für die Gebäudeinnenreinigung Festpreise für je 100 m² zu reinigende Fußböden mit Einrichtungsgegenständen und einschließlich der Arbeitsplätze zu vereinbaren. Eine Aufteilung der Leistungsbeschreibung nach Fußbodenreinigung und Reinigung von Arbeitsplätzen ist danach nicht vorgesehen. Entsprechende Ausführungen sind in den o. a. Richtlinien auch im Abschnitt 4.2.4 unter a) enthalten, ferner in den Vordrucken für Angebotsanforderung, Angebot und Auftrag sowie im Tätigkeitsverzeichnis für Gebäudeinnenreinigung, das zum Vertragsbestandteil wird. Ein besonderer Ansatz für die Reinigung von Arbeitsplätzen ist somit nur bei Räumen mit Teilreinigung (3 x wöchentlich) und nur für die Tage gerechtfertigt, an denen die Fußböden nicht gereinigt werden. Zu diesem Zweck ist im „Raumverzeichnis", das ebenfalls zu den Vertragsunterlagen zählt, eine besondere Spalte eingerichtet.

Bei der Prüfung von Verträgen, die von den Ämtern mit Gebäudereinigungsunternehmen abgeschlossen worden sind, wurde in zwei Direktionsbezirken festgestellt, daß in den Vertrags- und Abrechnungsunterlagen das Entgelt für die Reinigung von Arbeitsplätzen teilweise doppelt angesetzt worden war, nämlich neben dem Ansatz als Festpreis für die Bodenreinigung einschließlich der Arbeitsplätze ein zusätzlicher Einzelansatz für die Reinigung des Arbeitsplatzes. Bei den beiden Direktionen wurden aus den in Stichproben geprüften Verträgen Überzahlungen in Höhe von zusammen rd. 165 000 DM festgestellt. Die beiden Direktionen haben zugesagt, sämtliche Verträge zu überprüfen. Außerdem wurde der Mangel auf einem Fortbildungslehrgang „Gebäudereinigung" im Juni 1981 erörtert.

Da nicht auszuschließen ist, daß derselbe Fehler auch bei anderen Direktionen vorkommt, sollte der Bundesminister alle Direktionen ausdrücklich anweisen, die Reinigungsverträge zu überprüfen und den Gesamtumfang etwaiger Überzahlungen — gegebenenfalls unter Einbeziehung der inzwischen ausgelaufenen Reinigungsverträge — zu ermitteln. Die überzahlten Beträge sind — soweit wie möglich — zugunsten der Postkasse zurückzufordern. Darüber hinaus ist sicherzustellen, daß die anzuwendenden Vorschriften und Formblätter so eindeutig gefaßt werden, daß Fehlinterpretationen der genannten Art nicht mehr vorkommen können. In die genannte „Mängelliste" sollte ein entsprechender Hinweis aufgenommen werden.

Der Bundesminister hat gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

80 Öffentlichkeitsarbeit

80.0

Eine Großveranstaltung des Bundesministers in Bonn mit Bediensteten aus allen Bereichen der Deutschen Bundespost sollte intern das Gefühl der Zusammengehörigkeit stärken und nach außen die Bedeutung des persönlichen Einsatzes der Postbediensteten herausstellen. Für diese Zwecke war eine derartige Veranstaltung zu aufwendig und nicht notwendig.

80.1

Am 7. Mai 1982 sind 220 Postbedienstete aus allen Bereichen der Deutschen Bundespost — darunter 30 Preisträger des betrieblichen Vorschlagwesens —, begleitet von je einem Familienangehörigen, im Rahmen einer Großveranstaltung im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen vom Bundesminister empfangen und bewirtet worden. Außerdem waren Ehrengäste geladen und 60 Angehörige des Ministeriums zur Wahrnehmung der Gastgeberfunktion anwesend. Die Veranstaltung sollte das Gefühl der Zusammengehörigkeit aller Postler, gleich auf welchem Arbeitsplatz und gleich an welchem Ort sie tätig sind, fördern. Der Öffentlichkeit gegenüber sollte deutlich gemacht werden, daß die Güte der postalischen Dienstleistungen auch in Zeiten schnellen technischen Wandels in erster Linie vom persönlichen Einsatz der Postmitarbeiter abhängt. Die Veranstaltung sollte schließlich der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Orts-, Regional- und Zentraldienststellen dienen. Allein für Sachkosten (einschließlich Reisekosten der

Teilnehmer) sind rd. 126 000 DM ausgegeben worden. Hinzu kommen zusätzliche Personalkosten, soweit die Teilnehmer bei ihren Dienststellen vertreten werden mußten.

Die Veranstaltung soll jährlich wiederholt werden.

80.2

Es erscheint insbesondere bei der derzeitigen Finanzlage der öffentlichen Hand wenig verständlich, daß der Bundesminister eine Veranstaltung einführt, bei der insgesamt für mehr als 440 Gäste und für weitere etwa 150 Teilnehmer und Helfer Bewirtungskosten aufkommen und die den Dienststellen auf allen Ebenen erhebliche Mehrarbeit verursacht. Hierzu kommt, daß die Zielsetzung zumindest teilweise durch Schwierigkeiten bei der Auswahl der Teilnehmer beeinträchtigt wird; denn selbst in der „Einladungsverfügung" wird schon darauf aufmerksam gemacht, daß „nicht zu vermeidende Schwierigkeiten bei der Auswahl durch den Hinweis gemildert werden können, daß beabsichtigt wird, die Veranstaltung künftig in jedem Jahr zu wiederholen".

80.3

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, es handele sich nicht um eine völlig neue Veranstaltung, sondern um die Zusammenfassung von Einzelveranstaltungen mit erweitertem Teilnehmerkreis. Die Ausgabe von rd. 126 000 DM mache ein Viertel der für Human-Relations-Zwecke vorgesehenen Mittel von 500 000 DM aus und berücksichtige die Haushaltslage der Deutschen Bundespost. Eine wirksame Motivation der Mitarbeiter sei unentbehrlich, und eine solche Veranstaltung sei auch ein geeignetes Mittel. Die Veranstaltung habe allgemein ein positives Echo gefunden und der Erfolg sogar optimistische Erwartungen übertroffen.

80.4

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht. Dies gilt vor allem für die Ausführungen zu den Kosten der Veranstaltung und zur Motivation der Mitarbeiter. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Bediensteten der Deutschen Bundespost — ebenso wie in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes — zur Erfüllung ihrer Pflicht nicht erst durch solche Veranstaltungen motiviert werden müssen. Er ist nach wie vor davon überzeugt, daß die Veranstaltung weder aus internen betrieblichen und personellen Erwägungen noch zur Verdeutlichung des persönlichen Einsatzes der Bediensteten der Deutschen Bundespost gegenüber der Öffentlichkeit notwendig war.

81 Einsatz externer Gutachter und Berater

81.0

Der Bundesminister hat mit einer Beratungsgesellschaft Verträge geschlossen, nach denen in Projekten der Deutschen Bundespost als „externe" Berater Postbeamte eingesetzt werden, die der Bundesminister zuvor ohne Dienstbezüge beurlaubt hat. Dieses Verfahren ist unwirtschaftlich und begegnet zudem rechtlichen Bedenken.

81.1

Im Jahre 1977 ist von der Deutschen Bundespost (Anteil 30 v. H.) und drei Banken eine Beratungsgesellschaft gegründet worden. Gegenstand des Unternehmens ist das Erbringen von Consulting-Leistungen für Auslandsvorhaben im Fernmelde- und Postwesen gegen Entgelt, auch im Rahmen der staatlichen Entwicklungshilfe.

Im Konsortialvertrag verpflichtete sich die Deutsche Bundespost, auf Anforderung bemüht zu sein, der Gesellschaft rechtzeitig das für Projekte und Verwaltungsaufgaben benötigte Personal grundsätzlich im Wege der Beurlaubung ohne Bezüge auf Zeit zur Verfügung zu stellen.

81.2 Entwicklung eines Rundfunk-Satelliten

In einem Regierungsabkommen vom 29. April 1980 kamen die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik überein, gemeinsam Rundfunk-Satelliten zu entwickeln. Von jedem Land soll später ein Satellit genutzt werden. Für die deutsche Seite liegen Federführung und Finanzierung beim Bundesminister für Forschung und Technologie, der die Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt hinzuzieht. Der Deutschen Bundespost, die später den Betrieb des Satelliten übernehmen soll, obliegt innerhalb der in München eingerichteten Projektorganisation „TV-SAT/TDF-1" die Leitung der wichtigen Gruppe „Nutzlast". Diese Projektgruppe untersteht der fachlichen Weisung des Fernmeldetechnischen Zentralamtes. Zunächst waren ein Postdirektor als Leiter sowie vier Angestellte und ein Technischer Fernmeldeamtmann vom Fernmeldetechnischen Zentralamt nach München abgeordnet.

Seit dem 7. September 1981 erledigt der Technische Fernmeldeamtmann seine Aufgaben als von der Beratungsgesellschaft bereitgestellter Mitarbeiter, nachdem der Bundesminister ihn zuvor ohne Bezüge beurlaubt hatte. Die Deutsche Bundespost zahlt der Beratungsgesellschaft zur Abgeltung dieser Personalkosten monatlich 10 600 DM.

Bei dieser Entscheidung hat das Bestreben, der in der Projektgruppe eingesetzten Kraft ein bessere Bezahlung zukommen zu lassen, eine wesentliche Rolle gespielt.

81.3 Sachbearbeitung im Bundesministerium auf dem Gebiet Weltraumfunk

Im Zusammenhang mit der raschen Entwicklung auf dem Gebiet der Fernmeldesatelliten erwuchsen im Bundesministerium zusätzliche Aufgaben, zu deren Erledigung die Kapazität des fachlich zuständigen Referats nicht mehr ausreichte. Als es dem Bun-

desminister trotz intensiver Bemühungen nicht gelang, einen qualifizierten Beamten der Deutschen Bundespost als Sachbearbeiter für die Tätigkeit in seinem Hause zu gewinnen, bat er die Beratungsgesellschaft um Vermittlung einer geeigneten Kraft. Die Firma empfahl, einen Technischen Fernmeldeamtmann aus dem Bezirk der Direktion Köln im Ministerium einzusetzen, der früher beim Fernmeldetechnischen Zentralamt auf dem Gebiet der Satellitentechnik tätig war. Bereits vor dem entsprechenden schriftlichen Angebot der Gesellschaft hatte sich der Beamte persönlich im Ministerium vorgestellt. Seit dem 1. Mai 1982 ist er ohne Dienstbezüge beurlaubt und im Bundesministerium tätig. Die Arbeiten, die er als Sachbearbeiter ausführt, betreffen originäre ministerielle Aufgaben. Die Tätigkeit ist zunächst auf ein bis zwei Jahre begrenzt.

Für seine Tätigkeit bei der Beratungsgesellschaft erhält der beurlaubte Beamte höhere Bezüge als in seiner bisherigen Rechtsstellung. Der Bundesminister zahlt an die Firma monatlich 12 696 DM. Reisekosten werden gesondert und höher als nach dem Bundesreisekostengesetz zulässig erstattet.

81.4 Vorbereitung des Projekts „Deutscher Fernmeldesatellit"

Der Bundesminister plant, etwa von den Jahren 1986/87 an einen Satelliten zur Nachichtenübertragung einzusetzen. Die Projektleitung für die Entwicklung dieses Satelliten ist einer eng an das Bundesministerium gebundenen Projektgruppe übertragen worden, die unter Beteiligung von Kräften der Deutschen Bundespost, der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt und von Industrieunternehmen gebildet worden ist. Bei Einrichtung der Projektgruppe ging der Bundesminister davon aus, daß die Bereitstellung des notwendigen Personals im Fernmeldetechnischen Zentralamt schwierig sein würde. Er forderte daher im Februar 1982 die Beratungsgesellschaft auf, ein Angebot über Leistungen zur Vorbereitung dieses Projektes abzugeben. Auf das Angebot erteilte der Bundesminister im April 1982 den Auftrag, eine Studie über bestimmte technische Fragen und über Realisierungsmöglichkeiten für das Projekt zu erarbeiten. Für die günstigste Realisierungsalternative ist eine Leistungsbeschreibung zu erstellen, die der Deutschen Bundespost als Grundlage für eine Angebotsanforderung dienen kann. Im übrigen wurden in dem Auftrag die finanziellen Konditionen festgelegt, u. a. die monatlichen Zahlungen für den Projektleiter mit 21 300 DM und die Mitarbeiter mit je 16 900 DM.

Als Termin für die Fertigstellung der Studie und der Leistungsbeschreibung (Projektdefinition = 1. Phase des Projektes) wurde der 31. August 1982 festgelegt; sie liegen inzwischen vor. Anschließend soll die Projektgruppe bis etwa März 1983 die Deutsche Bundespost bei den Ausschreibungen und der Wertung der Angebote unterstützen (Projektierung = 2. Phase) sowie danach die Durchführung des Projektes überwachen, koordinieren und steuern (3. Phase).

Für die Erledigung der Aufgaben wurden fünf Beamte der Deutschen Bundespost ohne Bezüge beurlaubt und von der Beratungsgesellschaft eingesetzt (ein Ministerialrat als Projektleiter und als Mitarbeiter ein Postdirektor aus dem Bundesministerium, ein Abteilungspräsident und ein Technischer Fernmeldeamtmann aus dem Fernmeldetechnischen Zentralamt sowie ein Technischer Fernmeldeamtmann vom Fernmeldeamt Bonn). Für die Dauer ihrer Beschäftigung bei der Beratungsgesellschaft erhalten die beurlaubten Beamten höhere Bezüge als in ihrer bisherigen Rechtsstellung. Die an der Arbeit der Projektgruppe beteiligten Sachverständigen der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt sowie von Industrieunternehmen sind nicht von der Beratungsgesellschaft angestellt. Das ist erst nach Erweiterung der Gruppe in der Phase 3 des Vorhabens beabsichtigt.

81.5 Zusammenfassende Würdigung

81.5.1

Die Verträge betreffen ausnahmslos Aufgaben, für deren Erledigung ausreichender Sachverstand bei Kräften der Deutschen Bundespost vorhanden ist und die üblicherweise auch von Postpersonal erledigt werden.

Sofern — infolge einer Spitzenbelastung vorübergehend — fehlende Personalkapazität durch Vergabe an Auftragnehmer hätte ersetzt werden müssen, wäre dafür allenfalls die Vorbereitung des Projekts „Deutscher Fernmeldesatellit" geeignet gewesen. Bei der Entwicklung eines Rundfunksatelliten begegnet ein Übertragen an Außenstehende Bedenken hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit und der Zweckmäßigkeit. Im Falle der Unterstützung eines Fachreferats des Ministeriums hält der Bundesrechnungshof es für unzulässig, ministerielle Aufgaben durch Dritte erledigen zu lassen. Zwar sind in allen Fällen beurlaubte Postbeamte eingesetzt worden. Dies vermag aber die Bedenken nicht zu zerstreuen.

Wenn Personal zur Verfügung stand, um es für diese Zwecke ohne Bezüge zu beurlauben, konnte es weder der Zahl noch der Güte nach für die unmittelbare Erledigung der Aufgaben fehlen. Die Vergabe der Leistungen an ein Unternehmen war daher nicht notwendig.

Mit der Vergabe der Aufträge an die Beratungsgesellschaft hat der Bundesminister das Gebot der Sparsamkeit mißachtet. Bei unmittelbarem Einsatz der Dienstkräfte entstünden erheblich weniger Ausgaben, als die vertragsgemäß an den Auftragnehmer zu entrichtenden Beträge ausmachen.

Soweit der Personalbedarf für die vergebenen Leistungen bereits im Personalhaushalt enthalten ist, hätte der Bundesminister die Planstellen zurückziehen müssen und nicht anderweitig verwenden dürfen. Soweit der Personalbedarf bisher nicht im Voranschlag berücksichtigt ist, umgeht der Bundesminister den Nachweis der Ausgaben durch den Planstellenhaushalt und weist einen an sich erforderli-

chen Personalbedarf nicht als solchen aus. In jedem Fall werden Personalausgaben aus Sachtiteln bezahlt; das verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Erschwerdend kommt hinzu, daß der Bundesminister mit seinem Vorgehen den Planstellenhaushalt auch hinsichtlich der Bewertung umgeht (und einzelnen Bediensteten zeitweilig zu höheren Bezügen verhilft). In diesem Zusammenhang ist auch das Vereinbaren höherer Vergütungen — als nach dem Bundesreisekostengesetz zulässig — zu beanstanden.

Schließlich läßt der in der Satzung festgelegte Geschäftszweck der Beratungsgesellschaft den Abschluß derartiger Verträge über Consulting-Leistungen für Inlandsvorhaben nicht zu.

81.5.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er im Grundsatz die Bedenken des Bundesrechnungshofes teile; deshalb werde er für das Projekt „Entwicklung eines Rundfunk-Satelliten“ und für die Arbeiten im Ministerium Lösungen treffen, die die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigten. Das Projekt „Deutscher Fernmeldesatellit“ betrachte er allerdings als begründeten Ausnahmefall, für den die gewählte Konstruktion die geeignete Lösung sei.

Die mit dem Projekt verbundenen hohen Kosten sowie die technischen und terminlichen Risiken forderten eine optimale Organisationsform. Zur Abwicklung eines derart komplexen Projektes stehe Sachverstand bei der Deutschen Bundespost nicht in allen Sachgebieten (Thermalhaushalt, Antriebssysteme, Orbitsteuerung) zur Verfügung. Die Deutsche Bundespost sei auch kurz- oder mittelfristig nicht in der Lage, diesen Sachverstand aufzubauen. Hier müßten Industrie und Forschung herangezogen werden. Das erzwinge, eine Consultingfirma zu beauftragen. Allerdings besitze die Deutsche Bundespost die notwendigen Erfahrungen und Kenntnisse über Planung und Betrieb von Fernmeldenetzen. Somit liege die Bildung eines Projektteams nahe, das sich aus allen Kräftegruppen zusammensetze. Darüber hinaus rechtfertige die große Bedeutung des Projektes für die Deutsche Bundespost und die Volkswirtschaft (Kosten über 1 Mrd. DM, Integration des neuen Mediums in bestehende Netze), beurlaubte Postbeamte in leitende Funktionen einzusetzen. Das führe letztlich zwingend zu der gewählten Lösung. Langfristig sei es aber das Ziel, den notwendigen Sachverstand bei der Deutschen Bundespost heranzubilden, um auch den Bereich der Satellitensystemtechnik in die Deutsche Bundespost einzugliedern.

Die Phasen 1 und 2 (Projektdefinition und Projektierungsphase) seien aus den angegebenen Gründen ebenso geplant worden wie die Phase 3. Bei Beginn hätten sich jedoch Gesichtspunkte ergeben (Schwierigkeit der Personalgewinnung durch kurze Vertragslaufzeiten und Kostenminimierung durch Beteiligung von Firmenkräften ohne fest Bindung an die Beratungsgesellschaft), die dazu geführt hätten, das für die Phase 3 vorgesehene Modell, alle Beteiligten von der Beratungsgesellschaft anstellen zu lassen, noch nicht zu verwirklichen.

Zu den Bedenken, die sich aus dem eingeschränkten Geschäftszweck der Beratungsgesellschaft ergeben, hat der Bundesminister mitgeteilt, für die Übergangsphase hätten Aufsichtsrat und Gesellschafter der ausnahmsweisen Übernahme des Projektes „Deutscher Fernmeldesatellit“ zugestimmt. Damit sei dieser Auftrag als Ausnahmetatbestand gesellschaftsrechtlich nicht zu beanstanden. Im übrigen seien die erforderlichen Schritte zur Anpassung der Satzung eingeleitet.

81.5.3

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Solange für bestimmte Aufgaben kein ausreichender Sachverstand bei der Deutschen Bundespost vorhanden ist, hat auch der Bundesrechnungshof keine Bedenken, diesen über geeignete Beratungsfirmen heranzuziehen. Soweit jedoch benötigtes Fachwissen durch Postbedienstete bereitgestellt werden kann, ist es weder notwendig noch zulässig, diese Kräfte zu beurlauben und sie — mit erheblich höheren Kosten — als „externe“ Berater wieder im Bereich der Deutschen Bundespost einzusetzen. Wegen des eingeschränkten Geschäftszwecks der Beratungsgesellschaft hätte ihr der Bundesminister zumindest die Aufträge im Rahmen der Entwicklung des Rundfunk-Satelliten und für die Sachbearbeitung im Ministerium nicht erteilen dürfen.

Der Bundesminister wird daher seine Auffassung nochmals zu überprüfen haben. Im Hinblick auf die Größe und die aus fachlichen Gründen sich zwangsläufig ergebende Gliederung des Projektteams empfiehlt der Bundesrechnungshof eine Projektorganisation, bei der unter der Gesamtleitung eines Postbediensteten mehrere Projektgruppen arbeiten. Die Projektgruppe, der die Einbindung des Satelliten in das Fernmeldenetz obliegt, sollte ebenfalls mit Postpersonal besetzt werden. Nur für die übrigen Gruppen käme der Einsatz eines Beratungsunternehmens in Betracht.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

82 Bundesanstalt für Arbeit

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) einschließlich der Anlage und der Verwaltung der Rücklage und des sonstigen Vermögens sowie der Schulden nach § 111 BHO. Seine Prüfungsergebnisse dienen der Entlastung durch den Verwaltungsrat der Anstalt (§ 223 des Arbeitsförderungsgesetzes — AFG —).

82.1 Geschäftslage der Bundesanstalt

82.1.0

Die verschlechterte Arbeitsmarktlage und die Änderung von Gesetzen haben dazu geführt, daß die Bundesanstalt in den letzten Jahren erhebliche finanzielle Mehrbelastungen zu tragen hatte. Die Finanzierbarkeit ihrer Leistungen ist schwierig geworden. Die Auswirkungen des Gesetzes zur Konsolidierung der Arbeitsförderung vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1497) bleiben abzuwarten.

82.1.1

Im Jahre 1978 sank die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt — erstmals seit dem Jahre 1974 — wieder unter die Millionengrenze. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der abhängig Beschäftigten. Trotzdem wirkte sich die konjunkturelle Besserung nur zögernd auf den Arbeitsmarkt aus. Die Kräftenachfrage blieb insgesamt verhalten. Das Rechnungsergebnis für das Jahr 1978 war dennoch besser als die Ansätze im Haushaltsplan. Das war vor allem auf die gestiegenen Beitragseinnahmen und die gegenüber dem Haushaltsansatz geringere Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen zurückzuführen.

Im Jahre 1979 hielt die günstige Entwicklung zunächst an. Trotzdem verschlechterte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr deutlich. Dafür waren vor allem die zum 1. Januar 1979 aufgrund des 20. Rentenanpassungsgesetzes eingeführte Beitragszahlung der Bundesanstalt für ihre Leistungsempfänger an die Rentenversicherung (im Jahre 1979: etwa 3,5 Mrd. DM, im Jahre 1981: über 4,3 Mrd. DM) sowie die nach diesem Gesetz angeordnete Übernahme von Rehabilitations-Leistungen durch die Bundesanstalt für solche Personen ausschlaggebend, die in der Rentenversicherung noch keine Versicherungszeit von 180 Monaten zurückgelegt haben. Bisher hatten die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung diese Leistungen zu erbringen. Außerdem hat die Bundesanstalt nach dem Fünften Änderungsgesetz zum AFG vom 23. Juli 1979 nunmehr zum Teil auch solche Behinderte zu fördern, die bisher Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz erhielten.

Diese gesetzlichen Änderungen, ergänzt durch Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane, haben die Zahl der von der Bundesanstalt geförderten Behinderten (im Jahresdurchschnitt 1978: 14 170, im Jahresdurchschnitt 1981: 45 802 Behinderte) erhöht und die Bundesanstalt finanziell stärker belastet. Während ihre Gesamtaufwendungen für diesen Zweck im Jahre 1978 rd. 554 Mio. DM betrugen, stiegen sie im Jahre 1981 auf insgesamt 1,963 Mrd. DM.

82.1.2

Die Zahl der Arbeitslosen hat sich in den letzten Jahren erheblich erhöht; die Leistungen der Bundesanstalt sind weit über das Beitrags- und Umlageaufkommen gestiegen. Die nach § 187 Abs. 2 AFG zu erbringenden Zuschüsse des Bundes haben ein bisher nicht gekanntes Ausmaß erreicht.

Neben der sich verschlechternden Arbeitsmarktlage haben dazu mehrere Gesetze der letzten Jahre beigetragen; sie haben sich erheblich auf Aufgaben und Ausgaben der Bundesanstalt ausgewirkt.

Außer dem bereits erwähnten 20. Rentenanpassungsgesetz und dem Fünften Änderungsgesetz zum AFG sind vor allem zu nennen:

- das Vierte Änderungsgesetz zum AFG vom 12. Dezember 1977 (in Kraft getreten am 1. Januar 1978),
- das 21. Rentenanpassungsgesetz vom 25. Juli 1978 (in Kraft getreten am 1. Januar 1979),
- das Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. Juni 1979 (in Kraft getreten am 1. Juli 1979).

Diese beispielhaft aufgeführten Gesetze haben zu erhöhten Leistungen durch Änderung der Leistungsvoraussetzungen und Verbesserung des Leistungsangebotes der Bundesanstalt geführt. Dabei ist jedoch im Hintergrund geblieben, ob die Mehrarbeit mit dem vorhandenen Personal zu bewältigen war und wie die Leistungen finanziert werden konnten. Das hat dazu beigetragen, daß erhebliche Finanzierungslücken eingetreten sind.

82.1.3

Für die Durchführung ihrer Aufgaben erhebt die Bundesanstalt Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (§ 167 AFG) und erhält Umlagen für die Durchführung besonderer Aufgaben (§§ 186 a und b AFG). Der Bundesrechnungshof hat wiederholt seine Sorge darüber zum Ausdruck gebracht, daß dieses grundsätzliche Finanzierungssystem der Bundesanstalt immer mehr durchbrochen wird und Leistungsverbesserungen letztlich dem „Garanten" — hier dem Bund gemäß § 187 AFG — angelastet werden. Aber auch dem Bund sind für die Zahlung von Zuschüssen haushaltsmäßig immer engere Grenzen gesetzt. Die wirtschaftliche Lage und die finanziellen Möglichkeiten der Bundesanstalt und des Bundes erfordern es deshalb, die Ausgaben der Bundesanstalt auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

Hierzu hatte der Bundesrechnungshof schon frühzeitig Anregungen gegeben und zugleich wegen der haushaltsmäßigen und finanziellen Entwicklung der Bundesanstalt Bedenken erhoben. So sah er sich wegen der verschlechterten Finanzlage der Bundesanstalt bereits im Jahre 1973 veranlaßt, zu dem Bericht der Bundesregierung nach § 239 AFG (Arbeitsförderungsbericht; Drucksache 7/403) in einem Bericht nach § 99 BHO Stellung zu nehmen und darauf hinzuweisen, daß die Bundesanstalt von bestimmten Aufgaben (z. B. von der Förderung der beruflichen Ausbildung, aber auch von der beruflichen Fortbildung und Umschulung) finanziell entlastet werden müsse oder — sofern die Bundesanstalt diese Aufgaben weiterhin tragen solle — daß ihre Einnahmen zu verbessern seien (Drucksache 7/911).

Im Dezember 1980 hat der Bundesrechnungshof in einem „Problemkatalog" Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt aufge-

zeigt. Der Katalog ging auf Prüfungserfahrungen zurück und enthielt im wesentlichen Anregungen, die dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesanstalt bereits aus Prüfungsmitteilungen der letzten Jahre bekannt waren.

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1497) zahlreichen Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zur Mitteleinsparung im Bereich der Bundesanstalt entsprochen, so z. B. durch

— eine andere Bemessung des Kurzarbeitergeldes nach §§ 65 Abs. 2, 68 AFG (vgl. dazu Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 36 bis 38) und

— die teilweise Beseitigung der finanziellen Belastung der Bundesanstalt aufgrund von Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialplanleistungen durch die neugefaßten §§ 128 und 134 Abs. 4 AFG (vgl. dazu Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238 Nr. 39 bis 43).

Die Auswirkungen der neuen gesetzlichen Maßnahmen auf den Haushalt der Bundesanstalt müssen abgewartet und beobachtet werden.

82.2 Abschluß der Jahresrechnungen

82.2.0

Zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt bestehen Meinungsverschiedenheiten, in welcher Höhe der Bund der Bundesanstalt im Jahre 1975 Darlehen gewährt hat.

82.2.1

Seit dem Jahre 1975 stellen Bundesregierung und Bundesanstalt in ihren Jahresrechnungen die im Haushaltsjahr 1975 gewährten Finanzhilfen des Bundes an die Bundesanstalt unterschiedlich dar. Sie stimmen nur darin überein, daß der Bund der Bundesanstalt insgesamt 7 282 000 000 DM als Finanzierungshilfe nach § 187 AFG gezahlt hat. Während aber die Bundeshaushaltsrechnung die Höhe des Zuschusses mit 4 832 000 000 DM und die des Darlehens mit 2 450 000 000 DM ansetzt, weist die Rechnung der Bundesanstalt für den Zuschuß 5 533 393 807,86 DM und für das Darlehen 1 748 606 192,14 DM aus. Die unterschiedliche Darstellung sowie die von der Bundesanstalt angenommene jährliche Verringerung des Bundesdarlehens sind für seine Rückzahlung von Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu in einer Bemerkung zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 berichtet (vgl. Drucksache 8/1164 Nr. 10 bis 12). Er ging davon aus, daß auch für § 187 AFG der Grundsatz der Jährlichkeit gilt. Eine Einigung kam bisher nicht zustande. Allerdings haben sich Bundesregierung und Bundestag der vom Bundesrechnungshof vertretenen Ansicht im Ergebnis angeschlossen; seit dem Jahre 1977 enthalten die Haushaltsgesetze (z. B. § 24 HG 1977) eine Regelung, die der Bundesanstalt eine vorübergehende Inanspruchnahme von Krediten aus Bundesmitteln ermöglicht und die Umwandlung nicht zurückgezahlter Kredite in einen Zuschuß nach § 187 Abs. 2 AFG zum Jahresende vorsieht.

82.2.2

Die unterschiedliche Darstellung der Höhe des Darlehens aus dem Jahre 1975 bei Bund und Bundesanstalt erscheint auf Dauer nicht vertretbar.

82.3 Organisation

82.3.0

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig nur von einer statt von bisher zwei Abteilungen der Arbeitsämter bearbeiten zu lassen.

Der Vorstand der Bundesanstalt hat die Organisation des Vorprüfungsamtes der Anstalt geändert, ohne daß das gesetzlich notwendige Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof vorlag.

82.3.1

Der Bundesrechnungshof hat zu der Entwicklung von Organisation und Arbeitsablauf der Bundesanstalt (einschließlich der Datenverarbeitung) in seinen Prüfungsmitteilungen wiederholt Stellung genommen. So hat er darauf hingewiesen, daß die Aufteilung der Entscheidungszuständigkeit bei einzelnen Förderungen auf mehrere Stellen und Abteilungen einer Dienststelle — abgesehen von sonstigen Schwierigkeiten — oft zu einem Verwaltungsaufwand führt, der den wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln in Frage stellt. Das gilt z. B. für die Durchführung Allgemeiner Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91 ff. AFG.

Der Präsident der Bundesanstalt ist der Anregung des Bundesrechnungshofes, die Zuständigkeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wegen des starken Gewichts der arbeitsmarktpolitischen Interessen allein einer Stelle in der Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung zu übertragen, nicht gefolgt, weil diese Abteilung mit der Bearbeitung und Durchführung typischer leistungs- und verfahrenstechnischer Fragen überfordert sei.

Diese Begründung überzeugt nicht; es müßte möglich sein, auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — wie bereits bei anderen Förderungen, die allein oder überwiegend unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten bewilligt werden (z. B. bei Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer nach § 97 AFG) — nur von der Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung bearbeiten und entscheiden zu lassen. Andernfalls sollte die Bundesanstalt prüfen, ob die frühere Regelung — d. h. die alleinige Zuständigkeit der Leistungsabteilung — zweckmäßiger und wirtschaftlicher wäre.

Der Vorstand der Bundesanstalt hat in seiner Stellungnahme die Ansicht vertreten, die gegebene Zuständigkeitsabgrenzung sowie die Verfahrensrege-

lungen stellten eine sachgerechte und effiziente Aufgabenerledigung sicher. Soweit damit Nachteile verbunden seien, halte er sie für geringer als jene, die sich bei ungeteilter Zuständigkeit ergeben würden. Obwohl er einräumt, daß die geteilte Zuständigkeit nicht als Idealfall einer rationellen Verwaltungstätigkeit angesehen werden könne, hält der Vorstand der Bundesanstalt an der derzeitigen Zuständigkeitsregelung fest.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Aufteilung eines Aufgabengebietes auf zwei Abteilungen einer Dienststelle — wie sie z. B. seit dem Jahre 1973 für die Bearbeitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeordnet worden ist, aber auch für die Arbeitsbereiche „Fortbildung und Umschulung" und „Berufliche Rehabilitation" gilt — beeinträchtigt eine zügige und wirtschaftliche Durchführung der Arbeiten. Die Kräfte zweier Abteilungen müssen sich mit derselben Angelegenheit befassen, obwohl sie von ihrer Schulung her in der Lage wären, die jeweils andere Aufgabe mitzubearbeiten. Außerdem ist es für Außenstehende schwierig, die Zuständigkeit der beiden Abteilungen im Einzelfall zu erkennen.

82.3.2

Ende Juli 1980 teilte der Präsident der Bundesanstalt dem Bundesrechnungshof mit, daß beabsichtigt sei, Organisation und Stellenbewertungen im Bereich des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt zu ändern. Er bat um Rückäußerung bis Mitte September 1980, weil der Haushaltsausschuß des Vorstandes die Angelegenheit dann beraten werde.

In seiner Antwort hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß er in der ihm bis zur Sitzung des Vorstandsausschusses zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Lage sei, den beabsichtigten Änderungen gemäß § 100 Abs. 2 BHO zuzustimmen; dazu seien wegen der Bedeutung und der einschneidenden Änderungen im Organisationsgefüge des Vorprüfungsamtes örtliche Erhebungen bei der Zentrale, bei Außenstellen und bei einigen Stützpunkten des Amtes erforderlich. Er bat deshalb, die beabsichtigten Änderungen für kurze Zeit zurückzustellen.

Die Bundesanstalt hat die Selbstverwaltungsorgane über diesen Sachverhalt unterrichtet. Obwohl die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes gemäß § 219 AFG i. V. m. § 100 Abs. 2 BHO nicht vorlag, hat der Vorstand die von der Verwaltung vorgeschlagenen organisatorischen und personellen Änderungen gebilligt. Die organisatorische Änderung ist am 1. Januar 1981 in Kraft getreten.

Der Bundesrechnungshof hat sich inzwischen zur Organisation und zur Stellenbewertung des Vorprüfungsamtes geäußert. Die Erörterung mit der Bundesanstalt darüber ist noch nicht abgeschlossen.

82.4 Personal

82.4.0

Das Personal der Bundesanstalt mußte in den vergangenen 15 Jahren nahezu verdoppelt werden, weil die Aufgaben zugenommen haben und die Arbeitsmarktlage sich verschlechtert hat. Zur Zeit beschäftigt die Bundesanstalt mehr als 55 000 Bedienstete.

82.4.1

Die Personalausgaben der Bundesanstalt sind in den letzten Jahren erheblich angewachsen. Die schlechtere Arbeitsmarktlage sowie durch Gesetze übertragene Aufgabenmehrungen haben erhebliche Personalverstärkungen erfordert. Außerdem hat sich der Personalaufwand durch tarifliche und gesetzliche Gehalts- und Lohnerhöhungen sowie — zum Teil als Folge von Tarifabschlüssen — durch die geänderte Bewertung von Stellen vermehrt.

Bei ihrer Errichtung im Jahre 1952 beliefen sich die Personalausgaben der Bundesanstalt bei rd. 40 500 Kräften auf insgesamt 205 Mio. DM. Sie stiegen bis zum Jahre 1965 bei einem Rückgang der Personalstärke auf knapp 29 000 auf rd. 357 Mio. DM an. 1970 erforderten rd. 33 300 Gesamtkräfte knapp 605 Mio. DM, während im Jahre 1980 für insgesamt rd. 55 500 Kräfte fast 2 Mrd. DM aufgewendet werden mußten.

Im Jahre 1981 wies der Personalansatz (Stellensoll) der Landesarbeitsämter, Arbeitsämter und besonderen Dienststellen 55 402 Bedienstete aus, darunter 4 737 Nachwuchskräfte, 1 370 Jahreszusatzkräfte und 3 430 Lohnempfänger. Der Ansatz der Hauptstelle betrug 861 Kräfte, davon 15 Zusatzkräfte und 29 Lohnempfänger.

Die Umwandlung der bei den Arbeitsämtern noch vorhandenen Ermächtigungen für die längerfristige Beschäftigung von Zusatzkräften in Stellen war erforderlich geworden, nachdem das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil vom 29. August 1979 (NJW 1980, S. 1766) den Abschluß von Arbeitsverträgen für längerfristig beschäftigte Zusatzkräfte mit arbeitsrechtlichen Grundsätzen nicht für vereinbar gehalten hat. Damit ist einem mehrfach vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Anliegen zur Problematik der Beschäftigung von Zusatzkräften mit längerfristigen Arbeitsverträgen innerhalb der Dienststellen der Bundesanstalt Rechnung getragen worden.

Für das Jahr 1982 hatte die Bundesanstalt vorgesehen, die Stellen für Dauerkräfte wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit um 947 Stellen zu vermehren. Die Bundesregierung hat dieser Stellenmehrung nicht zugestimmt. Sie vertrat die Auffassung, daß die Bundesanstalt die augenblickliche Arbeitsbelastung mit den vorhandenen Plankräften und im Rahmen eines Haushaltsansatzes für Vergütungen von Zusatzkräften auffangen müsse. Die Vergütungen für Zusatzkräfte sind dementsprechend in Höhe der Einsparungen aufgestockt worden, die sich aus der Ablehnung der Stellenmehrungen für Dauerkräfte ergaben.

Im Hinblick auf die Belastung der Bundesanstalt hat der Deutsche Bundestag beschlossen, die Verpflichtung, 1. v. H. der Planstellen einzusparen, für die Bundesanstalt erst im Jahre 1983 wirksam werden zu lassen (Artikel 7 des Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur BGBl. I S. 1523). Zugleich hat er die Bundesregierung aufge-

fordert, darauf hinzuwirken, daß die Bundesanstalt durch eigene Anstrengungen, insbesondere durch Einsatz von Kräften der Hauptstelle und der Landesarbeitsämter in den Arbeitsämtern, der besonderen Belastung der Bediensteten in den Arbeitsämtern Rechnung trägt. Insgesamt bedingen die Aufgaben der Bundesanstalt personalwirtschaftlich vergleichsweise ein antizyklisches Verhalten, weil bei verschlechterten wirtschaftlichen Verhältnissen der Personalbedarf der Bundesanstalt steigt.

82.4.2

In einer Stellungnahme zum Entwurf dieser Bemerkung vertritt der Vorstand der Bundesanstalt die Ansicht, daß sich für das Jahr 1982 eine kräftemäßige Unterdeckung der Bundesanstalt von rd. 4 400 Kräften ergebe; der Bedarf der Hauptstelle der Bundesanstalt und mehrerer Sonderdienste sei dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Wegen der unzureichenden Stellenausstattung sei die Durchführung der gesetzlichen Aufgaben nicht mehr gewährleistet. Der Entwurf des Haushalts der Bundesanstalt für das Jahr 1983 sieht eine Verstärkung des Personals von rd. 2 400 Kräften vor.

Inzwischen hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung eine Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Bundesanstalt veranlaßt. Ihr Ergebnis bleibt abzuwarten.

82.5 Haushalts- und Wirtschaftsführung

82.5.0

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt die Beiträge zur Rentenversicherung für ihre Leistungsempfänger vor Fälligkeit gezahlt; dadurch sind der Bundesanstalt über mehrere Jahre jährliche Zinsverluste in Höhe von mindestens 2,4 Mio. DM entstanden. Durch Übereinkunft aller Beteiligten wurde eine andere Zahlungsweise vereinbart, die die Zinsverluste weitgehend vermeidet.

Außerdem mußte der Bundesrechnungshof in einem Fall unrichtige Buchungen zum Jahresende beanstanden; mit ihnen sollte vermieden werden, daß unzulässige Haushaltsüberschreitungen erkennbar wurden.

82.5.1

Seit dem 1. Juli 1978 unterliegen die Empfänger von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld der Rentenversicherungspflicht (Ergänzung der RVO, des AVG und des RKG durch das 20. Rentenanpassungsgesetz vom 20. Juli 1977 — BGBl. I S. 1040). Nach Auffassung der Bundesanstalt ist die Fälligkeit der Beiträge gesetzlich nicht geregelt; sie zahlte sie deshalb aufgrund einer Vereinbarung mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und dem Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger in dem Monat, für den sie zu entrichten waren. Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, daß § 23 Abs. 1 SGB IV auch die Fälligkeit der Beiträge der Bundesanstalt regelt; sie sind als „sonstige Beiträge" im Sinne von Absatz 1 letzter Satz dieser Vorschrift anzusehen. Sie werden spätestens am 15. des Monats fällig, der auf den Monat folgt, für den sie zu entrichten sind.

Die Zahlung vor diesem Termin verursachte erhebliche Zinsverluste, die von der Bundesanstalt zu tragen waren. Im Jahre 1979 lagen die Verluste schätzungsweise bei rd. 2,4 Mio. DM, wenn davon ausgegangen wird, daß die Bundesanstalt sieben Tage vor Fälligkeit zahlte.

Die Bundesanstalt hält daran fest, daß die Fälligkeit der Rentenversicherungsbeiträge gesetzlich nicht geregelt und deshalb die vereinbarte Zahlungsweise nicht zu beanstanden sei. Wegen ihrer angespannten Finanzlage hat sie aber den Beteiligten vorgeschlagen, die monatlichen Abschläge künftig in zwei Raten zu zahlen. Die Höhe der Zahlungen wird entsprechend den zu erwartenden Beiträgen für jeden Monat vereinbart. Von dieser Abschlagssumme wird im laufenden Monat zum bisherigen Zahlungstermin nur die Hälfte ausgezahlt; die andere Hälfte folgt zum Fälligkeitstermin des Folgemonats.

Dies entspricht weitgehend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

82.5.2

Die Bundesregierung hat der Bundesanstalt durch Vereinbarung vom 10. November 1976 die Durchführung ihres Sonderprogramms über zusätzliche Hilfen zur Arbeitsvermittlung übertragen; dafür waren insgesamt 430 Mio. DM vorgesehen. Im Haushaltsjahr 1976 wurden davon außerplanmäßig 30 Mio. DM zur Verfügung gestellt, von denen die Bundesanstalt aber nur rd. 2,4 Mio. DM ausgab. Da die Mittel außerplanmäßig bewilligt worden waren, konnte der Restbetrag nicht auf spätere Haushaltsjahre übertragen werden. Im Jahre 1977 sah der Entwurf zum Bundeshaushalt die restlichen 400 Mio. DM vor; in der parlamentarischen Beratung wurde der Betrag aber auf 300 Mio. DM gekürzt (Kapitel 11 11 Titel 681 51 und 681 52). Von den 300 Mio. DM hat die Bundesanstalt im Haushaltsjahr 1977 178,4 Mio. DM ausgegeben; 121,6 Mio. DM sind als Ausgaberest in das Haushaltsjahr 1978 übertragen worden.

Obwohl nach den Erläuterungen des Bundeshaushaltsplans 1977 die Bundesmittel nur „im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel" gewährt wurden, hat die Bundesanstalt den Arbeitsämtern die Mittel ohne Bindung an einen Höchstbetrag zur Verfügung gestellt. Dadurch sind im Jahre 1978 Überschreitungen der Haushaltsansätze in Höhe von 33 397 539 DM eingetreten. Einen Antrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, die im Jahre 1976 nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmittel in Höhe von 27,6 Mio. DM im Nachtragshaushalt 1978 zur Verfügung zu stellen, lehnte der Bundesminister der Finanzen ab; er stellte Mittel in entsprechender Höhe erst in den Haushalt 1979 ein (Kapitel 11 12 Titel 681 52).

Damit die Haushaltsüberschreitungen in der Kassenabrechnung zum 31. Dezember 1978 nicht erkennbar wurden, hat die Bundesanstalt die fehlenden Beträge im Haushalt 1978 von der Verbuchungsstelle, die für den Bund vorgesehen war, teils auf die Verbuchungsstelle „Sonstige Vorschüsse" (27,6 Mio.

DM) und teils auf die Verbuchungsstelle „Eingliederungsbeihilfen“ des Haushaltes der Bundesanstalt umgebucht. Im Laufe des Jahres 1979 wurde der Betrag von 27,6 Mio. DM aus dem Haushalt der Bundesanstalt nachträglich wieder auf die Verbuchungsstelle des Bundes zurückgebucht.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren beanstandet. Die Bundesanstalt hat sich nicht daran gehalten, daß ihr die Bundesmittel nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt worden waren (Verstoß gegen den Grundsatz ordnungsmäßiger Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, § 34 Abs. 2 Satz 2 BHO). Sie hat ferner mit den Umbuchungen wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts, insbesondere den Grundsatz der Haushaltswahrheit, nicht beachtet. Zahlungen sind regelmäßig in dem Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie geleistet worden sind (§ 72 Abs. 2 BHO; Ausnahmen nach Abs. 3 und 4 lagen nicht vor); für den abgelaufenen Zeitraum dürfen Ausgaben nach Abschluß der Bücher nicht mehr gebucht werden (§ 76 Abs. 2 BHO).

Die Bundesanstalt hat zu ihrer Entlastung vorgetragen, daß die Vereinbarung vom 10. November 1976 noch nicht die Einschränkung „Gewährung nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel“ enthalten habe; das sei erst im Bundeshaushaltsplan 1977 zum Ausdruck gebracht worden. Außerdem würde eine Kontingentierung der Bundesmittel auf die einzelnen Arbeitsämter zu aufwendiger Verwaltungsarbeit und zu Verzögerungen geführt haben. Die volle Inanspruchnahme der Mittel in Höhe von 330 Mio. DM im Jahre 1978 sei bereits frühzeitig erkennbar gewesen und dem Bundesminister schon im Dezember 1977 mitgeteilt worden. Aus welchen Gründen der Bundesminister der Finanzen trotzdem eine nach § 37 BHO zulässige Leistung nicht zugelassen habe, könne die Bundesanstalt nicht beurteilen. Die Umbuchungen seien notwendig geworden, weil der Vorstand der Bundesanstalt eine Übernahme der Haushaltsüberschreitungen auf den Haushalt der Bundesanstalt abgelehnt habe und weil bekannt gewesen sei, daß der Bund im Jahre 1979 27,6 Mio. DM noch für diesen Zweck habe zur Verfügung stellen wollen.

Der Vorstand der Bundesanstalt stimmt zwar mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß die von der Bundesanstalt durchgeführte buchungsmäßige Behandlung der „Mehrausgabe“ haushaltsmäßigen Grundsätzen nicht entsprochen habe; er weist aber ausdrücklich darauf hin, daß der Bundesanstalt die von ihr beabsichtigte ordnungsmäßige Regelung der Angelegenheit verwehrt worden sei, weil der Bund für die bereits im Haushaltsjahr 1978 fälligen Restzahlungen die erforderliche Haushaltsermächtigung nicht erteilt habe.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vertritt die Auffassung, die Schwierigkeiten seien entstanden, weil den Arbeitsämtern die Ausgaben ohne Bindung an einen Höchstbetrag zur Verfügung gestellt worden seien; die Haushaltsüberschreitungen hätten daher aus Haushaltsmitteln der Bundesanstalt gedeckt werden müssen, weil der Bund im Jahre 1978 keine weiteren Mittel für das Programm habe zur Verfügung stellen können; das sei der Bundesanstalt rechtzeitig mitgeteilt worden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß das Vorbringen der Bundesanstalt nicht geeignet ist, die Verstöße gegen das Haushaltsrecht zu entschuldigen.

83 Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Einbau einer Behälterförderanlage in die Dienstgebäude der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Kapitel 09 Titel 916 01 — 812)

83.0

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hat nacheinander zwei Behälterförderanlagen für rd. 1,09 Mio. DM und 16,6 Mio. DM in ihre Dienstgebäude einbauen lassen, ohne zuvor die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt zu haben.

83.1.1

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) hat den Transport großer Aktenmengen zu bewältigen. Bei ihr gingen im Jahre 1979 je Arbeitstag etwa 18 000 Versichertenanfragen, 1 400 Rentenanträge und 1 600 Rehabilitationsanträge ein. Der hiermit verbundene Transport von Schriftgut aus der Poststelle zu den Archiven und über die Registraturen zu den Dezernaten sowie die Beförderung der bearbeiteten Akten bis zum Postausgang und der Transport der übrigen Akten innerhalb des Hauses verursacht seit Jahren einen erheblichen Aufwand, der sich noch dadurch erhöht, daß die Dienststellen der BfA auf mehrere Gebäude — vorwiegend im Stadtteil Berlin-Wilmersdorf — verteilt sind.

83.1.2

Der Aktentransport wurde zunächst von Boten mit Handwagen durchgeführt.

Um den Aktenverkehr zu beschleunigen und die Zahl der Boten zu verringern, ließ die BfA in den Jahren 1966 und 1967 eine horizontal laufende Behälterförderanlage der Firma A in zwei zusammenhängende Gebäude für 423 080 DM einbauen. Im Dezember des Jahres 1970 erhielt die Firma A einen Erweiterungsauftrag über 699 349,99 DM.

83.1.3

Unabhängig davon wurde seit Juni 1969 mit der Firma B über den Einbau ihres Behälterfördersystems in den Neubau am Fehrbelliner Platz verhandelt. Dieses Fördersystem besteht aus einem ruhenden stromführenden Schienennetz mit geraden Profilstücken, Kurven, Bögen und Weichen und einzelnen Behältern (Wagen) mit elektrischem Eigenantrieb, die Akten bis zum Format DIN A 4 aufnehmen können. Jeder der etwa 4,5 kg schweren Behälter faßt etwa 5 kg Nutzlast. Durch Vorkodierung von Rastmagneten an den Behältern werden die Emp-

fangsstationen vollautomatisch angelaufen und durch Weichen ausgeschleust.

Nachdem die Aktivitäten innerhalb der BfA koordiniert worden waren, wurde für die Behälterförderanlage in den Dienstgebäuden der BfA eine „Gesamtanlage" entworfen, für deren Einbau Angebote von den Firmen A und B angefordert wurden. Das Angebot der Firma A belief sich auf 12 998 047 DM und das der Firma B auf 5 690 351 DM. Wegen des geringeren Preises und der größeren Flexibilität des Transportsystems entschied sich die BfA für das Angebot der Firma B. Die noch bestehenden Vertragsverhältnisse mit der Firma A (insbesondere der Erweiterungsauftrag vom Dezember 1970) wurden gegen eine Entschädigungszahlung von 595 361,13 DM aufgehoben. Später ließ die BfA die bereits eingebaute Anlage der Firma A demontieren und zahlte dafür 72 483 DM.

83.1.4

Nach einer zweitägigen Beobachtung des Akten- und Postumlaufs in der BfA stellte die Firma B fest, daß die Anlage nach der dem Angebot zugrundeliegenden Planung die notwendige Transportleistung nicht erbringen würde. Sie legte deshalb am 15. Juli 1971 ein überarbeitetes Angebot mit einer Endsumme von 5 467 431,55 DM vor, machte darin allerdings darauf aufmerksam, daß sie mit ihrer Planung noch völlig am Anfang stehe und daß bei weiterer Planung und Baudurchführung erhebliche Änderungen zu erwarten seien. Die BfA erteilte der Firma B am 15. September 1971 den Auftrag, die Behälterförderanlage entsprechend dem Angebot vom 15. Juli 1971 bis zum Oktober 1973 einzubauen. Dabei war der BfA bewußt, daß wegen der bei ihr zu erwartenden organisatorischen Veränderungen mit einer Erhöhung der Auftragssumme gerechnet werden mußte.

Da die BfA ihre zur Herstellung der Anlage erforderlichen organisatorischen und baulichen Vorleistungen nicht rechtzeitig erbrachte, wurde die Anlage in ihren wesentlichen Teilen erst im Mai 1974 fertiggestellt. Diese Verzögerung führte zu Mehrkosten.

Während der Herstellung der Anlage hielt es die BfA für zweckmäßig, das System wesentlich zu erweitern und technisch zu verbessern. Dies führte zum 1. Erweiterungsauftrag vom 20. Mai 1974 über 4 185 974,48 DM. In diesem Betrag waren geschätzte Pauschalsummen für einzelne Anlagenteile enthalten, deren technische Ausführung bei der Beauftragung noch nicht geklärt war.

Im Oktober 1975 wurde die aufgrund der Aufträge vom 15. September 1971 und 20. Mai 1974 geschaffene Gesamtanlage in Betrieb genommen. Um dabei aufgetretene Schwierigkeiten zu beseitigen und die Transportleistung zu verbessern, schlug die Firma B Ergänzungs- und Erweiterungsmaßnahmen vor, die sie aufgrund des 2. Erweiterungsauftrages vom April 1976 über weitere 1 908 941,55 DM ausführte.

Bereits im November 1974 hatte die Firma B den zusätzlichen Auftrag erhalten, für 4 829 676,60 DM den Erweiterungsbau Hohenzollerndamm mit einer Behälterförderanlage auszurüsten.

Für den Transport der Behälter zwischen den auseinanderliegenden Dienstgebäuden in der Ruhrstraße und am Hohenzollerndamm mußte die Firma B ferner ein Containersystem entwickeln, für das sie der BfA zusätzlich 37 595,70 DM berechnete.

Die BfA zahlte der Firma B für den Einbau der Anlage insgesamt 16 660 159,82 DM die in den Haushaltsplänen der Jahre 1972 bis 1979 ausdrücklich für die Behälterförderanlage veranschlagt waren. In diesem Betrag sind nicht die Ausgaben für die umfangreichen baulichen Veränderungen (u. a. Durchbrüche, Verkleidungen) und brandschutztechnischen Vorrichtungen enthalten, die beim Einbau der Anlage notwendig wurden. Allein für den Gebäudekomplex Ruhrstraße fielen bis zum Haushaltsjahr 1978 dafür 1 743 332,30 DM an.

83.1.5

Der Einbau der Anlage verminderte die für Büroarbeitsplätze nutzbare Geschoßfläche. Nach Angaben der Arbeitsgruppe „Aktentransport" der BfA, die seit dem Jahre 1977 die Transportprobleme untersucht, ging dadurch allein im Gebäudekomplex Ruhrstraße die Fläche für 268 Arbeitsplätze verloren.

83.1.6

Die Betriebskosten der Anlage werden insbesondere durch den Vollwartungsvertrag bestimmt, den die BfA mit der Firma B im Jahre 1978 für zehn Jahre abgeschlossen hat. Aufgrund dieses Vertrages hat die BfA für die Vollwartung folgende Beträge gezahlt:

1978	1 157 108,30 DM
1979	1 182 690,60 DM
1980	1 236 385,60 DM
1981	1 282 509,00 DM
	4 858 693,50 DM.

Hinzu kamen in den Jahren 1978 bis 1981 rd. 400 000 DM für die Beseitigung von Schäden an der Anlage und für die Auswechslung nicht mehr reparaturfähiger Anlagenteile.

Als weitere Betriebskosten sind noch die — nicht getrennt erfaßten — Ausgaben für den Verbrauch elektrischer Energie zu nennen.

83.1.7

Im Jahre 1973 — also vor Einbau der Behälterförderanlage der Firma B — waren 110 Boten für den Transport der Akten usw. eingesetzt. Seit der Inbetriebnahme des im Hauptauftrag vom 15. September 1971 enthaltenen Teils der Förderanlage im Jahre 1974 befördern 144 Boten die zunehmende Aktenmenge.

Neuerdings hat die BfA zur Kosteneinsparung den Containerverkehr zwischen den Dienstgebäuden Ruhrstraße und Hohenzollerndamm eingestellt, einen senkrechten Transportschacht stillgelegt und 100 Transportbehälter aus der Anlage herausgenommen.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat die Handlungsweise der BfA beanstandet.

Die Firmen A und B sind mit dem Einbau der Behälterförderanlagen beauftragt worden, ohne daß zuvor die notwendigen wirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen geklärt worden waren.

Die Wirtschaftlichkeit der Behälterförderanlage hätte vor dem Einbau der Anlage untersucht werden müssen. Hierbei hätten die Akten- und Schriftgutarten und -mengen, deren Wege und zeitliches Aufkommen ermittelt und die in Betracht kommenden Transportsysteme daran gemessen werden müssen. Ferner wären die Kosten der zum Transport benötigten Arbeitskräfte, der Investitionsaufwand und die laufenden Betriebskosten in die Untersuchung einzubeziehen gewesen. Außerdem hätte der mit dem Einbau der Anlage in die Dienstgebäude verbundene Verlust an Büroarbeitsfläche als Kostenfaktor einfließen müssen.

Auch die Betriebsorganisation hätte berücksichtigt werden müssen. Es wäre zu untersuchen gewesen, ob die in Frage kommenden Transportsysteme nach dem Betriebsablauf und den baulichen Gegebenheiten ihre Aufgaben erfüllen können oder ob gegebenenfalls Veränderungen notwendig werden. Weiter wäre die Anpassungsfähigkeit der Anlagen auf mögliche Organisationsänderungen zu ermitteln gewesen. Schließlich hätten die technischen Fragen des Containerverkehrs zwischen den Dienstgebäuden und die feuerpolizeilichen Auflagen rechtzeitig geklärt werden müssen.

Aufgrund all dieser Erkenntnisse wäre zu entscheiden gewesen, welches Transportsystem vorgesehen werden sollte. Danach erst hätte die Planung bis zur Veranschlagung und weiter zur Vergabe geführt werden dürfen.

Dies ist nicht geschehen.

Die mit der Beschaffung der ersten Förderanlage verbundene Absicht, die Zahl der Botenstellen zu verringern, konnte nicht verwirklicht werden. Der Einbau der zweiten Anlage führte ebenfalls nicht zu diesem Ziel.

Der Bundesrechnungshof hat nach alledem angeregt, daß die BfA unter Berücksichtigung der hohen Betriebskosten prüft, ob nicht die für einen Betrag von rd. 16,6 Mio. DM eingebaute Behälterförderanlage — wie die erste Anlage — stillgelegt und demontiert werden sollte.

83.3.1

Die BfA wendet gegen die Beanstandungen ein, der Betrieb der Anlage sei wirtschaftlich. Sie behauptet dazu, daß die wirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen vor dem Einbau der Anlage geprüft worden seien.

Sie führt die beim Betrieb der Behälterförderanlage aufgetretenen Schwierigkeiten darauf zurück, daß die neuen gesetzlichen Aufgaben, die ihr nach dem Einbau der Anlage übertragen worden seien, eine Umorganisation nötig gemacht hätten, deren Auswirkungen von der festinstallierten Behälterförderanlage nicht hätten bewältigt werden können.

Außerdem weist die BfA darauf hin, daß die Transportmenge für die Behälterförderanlage erheblich zugenommen habe. Dies sei auch der Grund dafür, daß die Botenstellen nicht hätten verringert werden können.

83.3.2

Die BfA konnte zur Stützung ihrer Behauptung, daß vor dem Einbau der Anlage die wirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen geprüft worden seien, keine Unterlagen vorlegen. Im übrigen hat die Arbeitsgruppe „Aktentransport" festgestellt, der Betrieb der Behälterförderanlage sei mit der Belegung der Dienstgebäude und mit den Transportmengen im Zeitpunkt der Planung teilweise nicht abgestimmt worden.

Dem weiteren Argument, die Anlage habe die Auswirkungen der notwendigen Umorganisation der BfA nicht bewältigen können, muß entgegengehalten werden, daß die BfA mit Aufgabenerweiterungen und dadurch bedingten organisatorischen Umstellungen aufgrund der Erfahrungen seit ihrer Gründung hätte ständig rechnen und demzufolge — wenn überhaupt — ein solchen Veränderungen anzupassendes Transportsystem wählen müssen.

Wenn auch die zu transportierende Aktenmenge zugenommen hat, bleibt festzustellen, daß vom Jahre 1973 bis zum Jahre 1979 die Zahl der Botenstellen trotz der Behälterförderanlage stärker zugenommen hat als die fast aller anderer Stellen der BfA.

83.3.3

Die BfA erklärt weiter, die Stillegung der Anlage sei zur Zeit nicht beabsichtigt, weil die Umstellung des Aktentransports auf Handwagen mit weiteren Investitionen verbunden wäre und erwartet werde, daß die zu transportierenden Aktenmengen künftig weniger starken Schwankungen unterworfen seien als bisher und dadurch sich die Transportverhältnisse verbesserten.

Der Bundesrechnungshof wird dazu weitere Feststellungen treffen.

83.3.4

Der Bundesminister hat bei der Aufstellung der Haushaltspläne der BfA, an der er gemäß § 70 Abs. 3 und 4 SGB IV beteiligt ist, nicht darauf hingewirkt, daß der Beschaffung der Behälterförderanlage die für die Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit notwendigen Untersuchungen und Planungen zugrunde lagen.

Er erklärt, daß seine — nicht näher dargelegten — Bedenken in den Gesprächen mit der BfA nicht vollständig ausgeräumt worden seien. Er weist ferner darauf hin, daß für Beanstandungen im Haushaltsverfahren „ein verhältnismäßig enger Rahmen gesetzt" sei und „innerhalb dieses Rahmens auch die erforderliche Prüfung stattgefunden" habe.

Unterlagen, aus denen sich die Prüfung ergeben könnte, wurden nicht vorgelegt.

Der Bundesminister hätte aus den Mittelansätzen und den Erläuterungen in den Haushaltsplänen über acht Jahre hinweg erkennen müssen, daß die BfA eine umfangreiche technische Anlage beschaffen wollte. Er hätte sich über die Wirtschaftlichkeit der geplanten Anlage informieren, auf das Fehlen der notwendigen Untersuchungen und Planungen hinweisen und die Haushaltsansätze für die Beschaffung der Anlage beanstanden sollen.

83.4

Wenn auch die BfA die Mängel bei der gebotenen Sorgfalt hätte rechtzeitig erkennen und vermeiden müssen, so gibt dieser Fall doch Anlaß für folgenden Hinweis:

Bei derartigen technischen Einrichtungen müssen besondere Anforderungen an die Prüfung der Wirtschaftlichkeit gestellt werden. Dazu fehlen nicht nur im Bereich der bundesunmittelbaren Versicherungsträger, sondern auch bei der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung (ausgenommen Bahn und Post) konkrete Maßstäbe, insbesondere einheitliche Richtlinien über die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Bundesregierung solche Richtlinien erläßt. Soweit dafür Vorarbeiten eingeleitet worden sind, sollten sie beschleunigt fortgesetzt und abgeschlossen werden.

Frankfurt am Main, den 21. September 1982

Bundesrechnungshof

Wittrock

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333